



**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KATONAI MŰSZAKI DOKTORI ISKOLA**

Papp Csaba Lajos:

**A magyar-román államhatáron átnyúló rendészeti
együttműködés korszerűsítési lehetőségeinek
kutatása**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető: Dr. Hornyacsek Júlia, egyetemi docens

Budapest 2013.

Tartalom

BEVEZETÉS.....	5
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	5
A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKLÁSA	6
A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI	8
KUTATÁSI HIPOTÉZISEK	10
KUTATÁSI MÓDSZEREK	10
SZŰKÍTÉSEK.....	11
IRODALMI ÁTTEKINTÉS.....	12
I. A HATÁRRENDEZET FOGALMA, FELADATAI ÉS MŰKÖDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	15
I.1. A RENDEZET ÉS A HATÁRRENDEZET FOGALMA, FŐBB FELADATAI.....	15
I.2. A HATÁRRENDEZET AKTUÁLIS KÉRDÉSEI ÉS MEGOLDANDÓ PROBLÉMÁI NAPJAINKBAN.....	20
I.2.1. <i>Centralizáció versus decentralizáció.....</i>	<i>20</i>
I.2.2. <i>Menekültkérdés, migráció, embercsempészet.....</i>	<i>26</i>
I.2.3. <i>Terrorizmus, pénzmosás, szervezett bűnözés.....</i>	<i>27</i>
I.2.4. <i>Határon áttérjedő katasztrófhelyzetek kezelése.....</i>	<i>28</i>
I.3. AZ EURÓPAI INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁSI RENDSZER.....	30
I.3.1. <i>A schengeni ellenőrzés rendszere és az egymegállásos ellenőrzés</i>	<i>33</i>
I.3.2. <i>Az átfogó mélységi ellenőrzés.....</i>	<i>36</i>
I.3.3. <i>Informaticai rendszerek és adatbázisok.....</i>	<i>38</i>
I.3.4. <i>Technikai eszközök a határrendészeti munkában.....</i>	<i>40</i>
I.3.5. <i>Szomszédos államok közötti együttműködés</i>	<i>43</i>
I.3.6. <i>Az integrált határigazgatási rendszer fejlesztése</i>	<i>43</i>
I.3.6.1. <i>A jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítése</i>	<i>44</i>
I.3.6.2. <i>A harmadik országok állampolgárainak határátlépéseit rögzítő rendszer</i>	<i>44</i>
I.3.6.3. <i>Az elektronikus utazási engedélyek (ESTA).....</i>	<i>44</i>
I.3.7. <i>Az integrált határigazgatási rendszer motorja: a FRONTEX Ügynökség</i>	<i>45</i>
I.3.8. <i>Gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABITs)</i>	<i>47</i>
I.3.9. <i>Operatív műveletek.....</i>	<i>47</i>
I.4. A MAGYAR ÉS A ROMÁN HATÁRRENDEZETI STRUKTÚRA BEMUTATÁSA	48
I.4.1. <i>A magyar határrendészeti rendszer bemutatása és értékelése</i>	<i>48</i>
I.4.2. <i>A román határrendészeti rendszer bemutatása és értékelése</i>	<i>53</i>
I.5. KÖVETKEZTETÉSEK	57

II. MAGYARORSZÁG ÉS A SZOMSZÉDOS ÁLLAMOK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS VIZSGÁLATA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A ROMÁNIÁVAL VALÓ KAPCSOLATRA. 60

II.1. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÉS A JÓSZOMSZÉDI KAPCSOLATOK.....	60
II.2. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ SZERZŐDÉSEI, A VONATKOZÓ NEMZETKÖZI ÉS BELSŐ JOGI NORMÁK RENDSZERE	62
II.3. MAGYARORSZÁG KÉTOLDALÚ RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁSAI.....	64
<i>II.3.1. Nem szomszédos országgal kötött megállapodások.....</i>	<i>65</i>
<i>II.3.2. A szomszédos országokkal a határokat átlépő bűnözés leküzdésére kötött együttműködési megállapodások</i>	<i>67</i>
<i>II.3.3. Közös kapcsolattartási szolgálati helyek (KKSZH) létrehozására vonatkozó megállapodások</i>	<i>74</i>
II.4. MAGYAR-ROMÁN RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EDDIG MEGKÖTÖTT KÉT- VAGY TÖBBOLDALÚ EGYEZMÉNYEK TÜKRÉBEN	77
<i>II.4.1. Személy- és áruszállítás.....</i>	<i>78</i>
<i>II.4.2. Határrendészeti együttműködés</i>	<i>79</i>
<i>II.4.3. Környezet- és katasztrófavédelem</i>	<i>81</i>
II.5. KÖVETKEZTETÉSEK	83
III. A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS ÉS AZ INTERJÚK EREDMÉNYEINEK ISMERTETÉSE 85	
III.1. KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS	86
III.2. INTERJÚK	92
III.3. KÖVETKEZTETÉSEK	94
IV. A ROMÁN-MAGYAR HATÁRRENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JELEN KUTATÁS ALAPJÁN JAVASOLT RENDSZERE	97
IV.1. A JAVASOLT RENDSZER ISMERTETÉSE	97
IV.2. A RENDSZER LÉTREHOZÁSA, BEVEZETÉSE	101
IV.3. KÖVETKEZTETÉSEK.....	103
A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE	104
ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK.....	104
ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	107
A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK	108
JAVASLAT A KUTATÁS FOLYTATÁSÁRA	108
MELLÉKLETEK.....	110
1. MELLÉKLET: AZ ÉRTEKEZÉS VERTIKÁLIS ÉS HORIZONTÁLIS ÖSSZEFÜGGÉSEI	110
2. MELLÉKLET: A RENDŐRSÉG FELADATAI A RENDŐRSÉGI TÖRVÉNY ALAPJÁN	111
3. MELLÉKLET: A HATÁRRENDÉSZETI KIRENDELTSÉGEK ELNEVEZÉSE ÉS SZÉKHELYE MAGYARORSZÁGON	113
4. MELLÉKLET: : A MAGYARORSZÁGI HATÁRRENDÉSZETI STRUKTÚRA SZERVEZETI ELEMEI.....	114

5. MELLÉKLET: MEGYEI HATÁRRENDŐR FELÜGYELŐSÉGEK ÉS HATÁRÁTKELŐHELYEK ROMÁNIÁBAN	115
6. MELLÉKLET: MAGYARORSZÁG KÉTOLDALÚ BŰNÜGYI, BŰNÜLDÖZÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁSAI (IDŐRENDI SORRENDEN)	118
7. MELLÉKLET: A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÉS ROMÁNIA KÖZÖTT JELENLEG ÉRVÉNYBEN LÉVŐ KÉT- VAGY TÖBBOLDALÚ MEGÁLLAPODÁSOK (IDŐRENDI SORRENDEN).....	120
8. MELLÉKLET: HATÁRÁTKELŐHELYEK A ROMÁN-MAGYAR KÖZÖS HATÁRSZAKASZON	124
9. MELLÉKLET: A KUTATÁSBAN HASZNÁLT KÉRDŐÍVEK.....	125
<i>A magyar munkatársak által kitöltött kérdőív.....</i>	<i>125</i>
<i>A román munkatársak által kitöltött kérdőív</i>	<i>128</i>
10. MELLÉKLET: A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS ÖSSZESÍTETT EREDMÉNYEI.....	131
<i>Magyar kérdőívek</i>	<i>131</i>
<i>Román kérdőívek.....</i>	<i>134</i>
A TÉMAKÖRBEN KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓIM	137
LEKTORÁLT FOLYÓIRATBAN MEGJELENT CIKKEK	137
IDEGEN NYELVŰ KIADVÁNYBAN MEGJELENT CIKKEK	137
KONFERENCIA KIADVÁNYBAN MEGJELENT ELŐADÁSOK.....	138
FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM.....	139

BEVEZETÉS

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Mióta az emberiség állammá szerveződött, azóta jelen van a rendészet is, mely a társadalom változásaival alakul, szerveződik. A jelen nagy kihívásai között szerepel a rendészet, mely ma már nem csak az államon belüli igényeket elégíti ki, hanem az államhatárokon átívelve összefogja a nemzeteket és közös kihívásokra közös gondolkodást, feladatmegoldást kelt életre.

Az Európában lezajlott és jelenleg is alakuló uniós változások, a schengeni térséghez történő csatlakozás nemcsak az államok nemzetgazdaságának, iparának, társadalmának az átalakulását indukálta, hanem a rendészeti terület összefogását, az államhatárokon átnyúló jelleg kialakítását, működtetését is. Ezen nemzetközi folyamatok hatására, az átalakult gazdasági-társadalmi környezet mellett fokozottan megjelentek az illegális cselekmények, melyek szerkezete, iránya, jellege állandóan változik, így szükségszerűen át kell alakuljon a rendészet is. Korunk államainak nemcsak ezen illegális cselekmények számának emelkedésével kell szembenéznie, hanem a 2001 szeptemberében az Amerikai Egyesült Államokban történt események hatására a rémképként felettünk lebegő nemzetközi terrorizmussal is.

A szolgáltató, rendfenntartó és biztonságot nyújtó rendészetre ezért nagy feladat hárul. Azért, hogy e követelményeknek maradéktalanul meg tudjon felelni, ma már nem elég az államon belüli komplex jellegét kialakítani, azt ki kell vetíteni nemzetközi szintre is. E terület fontosságát sugallja az is, hogy e feladatok ma már az Európai Unió első pillérében szerepelnek.

A nemzetközi tapasztalatok azt igazolják, hogy az államoknak a bűnüldözési feladatok mellett össze kell hangolniuk a rendészeti, így a határrendészeti-, az idegenrendészeti-, a bevándorlási-, a vízumrendészeti-, továbbá a tűz- és katasztrófavédelmi feladataikat is, annak érdekében, hogy az államhatárokon átnyúló jogellenes cselekményekkel szemben eredményesen tudjanak fellépni. Fontos ennek érdekében figyelemmel kísérni a nemzetközi eseményeket, az illegális migráció irányát és az erre települő, ezt kihasználó bűnözői köröket.

Köztudott, hogy e meghatározó szempontok alapján a Magyar Köztársaság és a Román Köztársaság is a kelet-nyugat irányú jogellenes cselekmények folyamatában főirányban helyezkedik el. Így

nemcsak az uniós államokkal, hanem keleti szomszédos államokkal is intenzív feladatkialakítást és azok összehangolását kell végrehajtania a rendészetnek.

Magyarország Európai Unió csatlakozása óta hét év, míg a schengeni térség teljes jogú tagsága óta több, mint három év eltelt. Ezalatt is változott a rendészet: 2008-ban megtörtént a Rendőrség és a Határőrség integrációja, korszerű eszközök kerültek beszerzésre, a végrehajtó állomány képzése átalakult a kor követelményeinek megfelelően, számos nemzetközi szerződés lett megkötve, illetve tagjai lettünk több nemzetközi, illetve regionális szervezetnek.

Fentiek alapján szükségesnek tartom a határrendészeti együttműködés újraértelmezését, korszerűsítését. Olyan együttműködési módszerekre van szükség, amelyek megfelelően igazodnak a napi gyakorlat során felmerülő konkrét helyzetekhez, ezáltal új lehetőségeket keresve oldják meg a határrendészet folyamatosan változó, aktuális feladatait.

A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA, INDOKLÁSA

A téma aktualitását adja, hogy az 1990-es évektől a térségünkben végbement gazdasági, politikai és társadalmi változások, valamint a globalizáció eredményeként merőben új helyzet alakult ki. A Magyar Köztársaság 2007. december 21.-én – Szlovákiával és Szlovéniával együtt – a schengeni övezet teljes jogú tagjává vált. Amikor 2011. 07. 01.-én e sorokat rögzítem, még mindig küszöbön álló kérdés Románia schengeni csatlakozása¹.

Jelenleg Magyarország határviszonylataiban három határszakasz-típussal találkozunk: schengeni belső határ (Ausztria, Szlovénia, Szlovákia), schengeni – egyben Európai Unió – külső határ (Ukrajna, Szerbia és Horvátország), illetve Románia jelenleg Európai Unió belső határ, azonban Schengen külső határ is. Önmagában is izgalmas kérdés a közeljövő határrendészete Magyarországon, amely folyamatosan alakul, változik. A legutolsó ilyen változás, hogy a 158/2008 Korm. rendelet 2008. október 16.-tól a horvát határszakaszon megszüntette az önálló határrendészeti kirendeltségeket és azokat a határterülettel rendelkező városi rendőrkapitányságokba integrálta.

¹ A csatlakozásról való döntést eredetileg 2011. március elsejére tervezték, de elhalasztották. Jelen álláspont szerint 2011 szeptemberében várható a román csatlakozás.

A témaválasztást indokolja továbbá, hogy a schengeni belső térségben a személyek szabad mozgása, mint alapvető jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele a biztonság garantálása. Ez napjainkban jelentős kihívást jelent, hiszen felerősödtek az olyan határokon átnyúló globális veszélyek, mint az illegális migráció és a hozzá szorosan kapcsolódó határokon átnyúló szervezett bűnözés, illetve a terrorizmus.

A témaválasztásomat a fentiekén túl az is motiválta, hogy több mint két évtizede foglalkozom a határrendészet különféle alkalmazási területeivel. 1988 és 1991 között a Nyírbátori Határőr Kerület, akkor még Szovjetunióval közös határszakaszán, a Lónyai Határőrőrsön, mint őrsparancsnok helyettes teljesítettem szolgálatot. 1991. május 14-től kerültem át a Hajdú-Bihar megyei határszakaszon található Bagamérba, őrsparancsnok i beosztásba, majd a szervezeti változások kapcsán a Határőrizeti Kirendeltség vezetője voltam 2004. május 31-ig.

2004. június 1-től a Határőrségen belül végbement szervezetkorszerűsítés kapcsán összevonásra kerültek a határőrizeti és a határforgalmi kirendeltségek, és létrejöttek a Határrendészeti Kirendeltségek. A magyar-román államhatáron tizenkét ilyen kirendeltséget hoztak létre, melyek a nyírbátori és az orosházi Határőr Igazgatóságok alárendeltségében tevékenykedtek. Ezután a szervezeti változás után a Nyírábrányi Határrendészeti Kirendeltség vezetője lettem, és ezt a pozíciót töltöttem be egészen 2007. december 31-ig, a Határőrség megszüntetéséig. Kirendeltségvezetőként közel negyven kilométernyi zöldhatár szakaszért, valamint a nyírábrányi vasúti és közúti, a nyíregyházi légi és a debreceni légi nemzetközi átkelőhelyek vezetéséért feleltem.

2008 január elsejétől a Határőrség a Rendőrség integrált része lett. Az integrációt követően a Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitányság újonnan megalakuló Határrendészeti Szolgálatának vezetője lettem. Emellett a Magyar Köztársaság román 2. számú határszakaszán határmegbízott helyettesi feladatokat láttam el 2011. 03. 28-ig.

Szolgálatvezetői beosztásomból 2010. 12. 30.-i hatállyal vonultam nyugállományba, majd 2011. 04. 16.-i hatállyal a Debreceni Vagyonkezelő Zrt. Igazgatósága az Airport-Debrecen Kft. igazgatójává választott meg. Az utóbbi években több olyan projektben vettem részt, amelyek az államhatárhoz kapcsolódó jogi szabályozás valamely területét érintették. Kiemelt helyet foglal el ezek között a

Debreceni repülőtéren végrehajtott Sch-Eval² ellenőrzés, amely részét képezte Magyarország schengeni értékelésének. A repülőtér brüsszeli ellenőreitől kapott kiváló minősítésének tevékeny részese voltam, mivel az általam tartott prezentációt és gyakorlati bemutatót fogadták el. Ezen felül, a légügyi munkacsoport tagjaként, résztvettem a Határőrség és a Rendőrség integrációjának előkészítésében.

Pályafutásom minden állomásán tapasztaltam, hogy milyen nagy szükség van a határon szolgálatot teljesítő szervezetek összefogására, a megfelelő nemzetközi együttműködésre, ezért is fogalmazódott meg bennem a gondolat, hogy az évek során összegyűlt tapasztalataim alapján megkísérlek kidolgozni egy, a jelenleginél lényegesen kisebb anyagi-emberi erőforrásigénnyel rendelkező, átláthatóbb és összességében jóval hatékonyabban működő rendszert, mely véleményem szerint rugalmasabban és sikeresebben képes alkalmazkodni a jelen kor kihívásaihoz.

A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI

Korunk változásai, társadalmi átalakulások eredményei alapján a jelenleg működő határrendészeti struktúra és munkarend nem minden esetben éri el a kívánt hatékonyságot. Az utóbbi évek tapasztalatai szerint ma már az államok szoros együttműködése és a feladatok koordinálása nyújt kellő biztonságot ezen a területen. A jelenleg nyugat-európában működő gyakorlati rendszerek sem adnak teljes megoldást. Magyarország helyzete ebből a szempontból is speciális, hiszen a schengeni határok egyre jobban eltolódnak a Balkán irányába, ahol a szokásjog alapján törvényi szabályozás nem – vagy nem a nálunk elfogadott módon – lett alkalmazva, ezért a magyar határrendészet előtt álló új kihívás, hogy ezzel a térséggel is ki tudja alakítani a megfelelő együttműködést. Meggyőződésem, hogy a – jelen kutatás eredményeként a román szakasz

² Az Európai Unió Tanácsának Schengeni Értékelő Munkacsoportja (Sch-Eval munkacsoport) felelős a schengeni övezethez teljes jogú tagként csatlakozni szándékozó, és a schengeni joganyag teljes körű alkalmazására vállalkozó tagjelölt államok, valamint a már régebben a schengeni övezet tagjaiként működő tagállamok értékeléséért. A munkacsoport feladatát a Schengeni Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozatában (SCH/ex-COM (98) 26) lefektetett mandátum alapján végzi. Az értékelés szakmai folyamat, melynek során több lépcsőben és fejezetekre lebontva (rendőri együttműködés, határellenőrzés, vízumkiadás, adatvédelem, Schengeni Információs Rendszer) vizsgálják meg egy tagállam intézményi berendezkedését, a schengeni vívmányok implementálásának hatékonyságát. Ennek során vizsgálják a tényleges *acquis*-nak való tételes megfelelést, továbbá a gyakorlat során kialakított bevált módszerek átültetését. Az értékelő missziókba valamennyi uniós tagállam delegálhat szakértőket, így magyar szakértők is folyamatosan részt vesznek az értékelő látogatások munkájában.

vonatkozásában megfogalmazott – rendszer kis módosítással Magyarország déli határszakaszán is eredményesen alkalmazható lesz majd.

Ennek megfelelően célkitűzéseim az alábbiak:

1. **Elemezni és értékelni** a határrendészet fejlődését, illetve napjaink megoldásra váró kérdéseit (különös tekintettel a migráció, a vízumrendészet, az idegenrendészet, a bevándorlás, bűnügy, valamint az állam közös határszakaszain jelentkező tűz- és katasztrófavédelmi feladatokkal kapcsolatos aktuális helyzetre), majd mindezek alapján **kijelölni** a fejlesztésre szoruló elemeket, megoldásokat.
2. **Áttekinteni és értékelni**, hogy az európai integrált határigazgatási rendszer célkitűzései és alapelvei hogyan valósulnak meg a gyakorlatban Magyarországon és Romániában.
3. **Áttekinteni**, hogy milyen nemzetközi gyakorlat létezik ma Európában az államok közötti együttműködés területén, különös tekintettel Magyarország rendészetével és határrendészetével kapcsolatos együttműködési szerződéseire; ezen belül is **részletesen elemezni** a magyar-román együttműködést az eddig megkötött kétoldalú egyezmények tükrében.
4. Legfontosabb célkitűzésem az, hogy a schengeni feltételek teljesülése esetén, és ha a kétoldalú megállapodások lehetővé teszik, akkor ezek alapján döntéstámogató, döntéselőkészítő **javaslatot kívánok tenni** egy korszerűsített és hatékonyabb³ államok közötti határrendészeti együttműködési módra: a közös elhelyezéssel történő közös járőrszolgálati rendszer megvalósítására. Céлом tehát **kidolgozni** egy még nem létező, a jelenleg belső határon alkalmazott módszerekből a jó elemeket hasznosító, új gyakorlati rendszert, mely a magyar-román rendészeti együttműködés új irányát jelentheti, és a közös rendészeti feladatok megoldásának alapjául szolgálhat.
5. Ennek érdekében fontosnak tartom **megvizsgálni**, hogy a 4. célkitűzésben körvonalazott rendszer működtetésében érintett állomány támogatja-e a javaslatot, milyen attitűddel, fenntartásokkal rendelkezik ezzel kapcsolatban⁴.

³ Hatékonyság alatt itt elsősorban a feladatok elvégzéséhez szükséges élőerő létszámának minimalizálását és a szervezeti felépítés egyszerűsítését értem.

⁴ Ezt azért is tartom nagyon fontosnak, mert köztudott, hogy a változások bevezetésének és az új rendszer működtetésének sikere milyen nagy mértékben múlik a gondos előkészítésen és azon, hogy mennyire sikerült a változásban érintetteket a tervezett változások mellé állítani, megnyerni. Sajnos a közelmúltban is láthattunk nem is egy rossz példát szervezetten belül és kívül is rosszul előkészített és nem megfelelő körültekintéssel bevezetett változásokra, ahol a heves ellenállás jelentősen rontotta a morált és komoly konfliktusokat is eredményezett (például a Rendőrség és a Határőrség integrációja, a Gazdasági Ellátó Igazgatóságok kialakítása stb.).

6. **Fentiek alapján céloom továbbá megvizsgálni**, hogy a jelenleg belső határon alkalmazott módszerekből melyek azok, amelyek a végrehajtó állomány és a vezetők véleménye szerint a munkát segítik, hatékonyabbá teszik, és melyek azok, amelyek gátolják az eredményes munkavégzést.

KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

1. Feltételezem, hogy a folyamatos szervezetkorszerűsítés eredményeként mára mind a magyar, mind a román határigazgatási rendszer igazodik a schengeni alapelvekhez és követelményekhez, így vizsgálatom során azt fogom majd találni, hogy ezek lényeges elemei összhangban vannak egymással, és nem akadályozzák a határrendészeti együttműködés korszerűsítését.
2. Feltételezem továbbá, hogy a Magyarország és Románia között jelenleg érvényben lévő kétoldalú megállapodások és szerződések lehetővé teszik a közös elhelyezéssel történő szolgálatellátást.
3. Feltételezem, hogy az érintett állomány és a vezetők többsége mind a magyar, mind a román oldalon támogatni fogja és a gyakorlatban megvalósíthatónak tartja majd a közös szolgálatellátást.
4. Végül feltételezem, hogy a közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátás előnyös lehet technika és erő/eszköz ráfordítás szempontjából, tehát van olyan módszer, mellyel a magyar-román államhatáron átnyúló jogellenes cselekmények megelőzése, felfedése, kezelése a jelenleginél hatékonyabban⁵ megvalósítható.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A kutatómunka során követelménynek tekintettem az értekezés vertikális és horizontális összefüggéseinek kialakítását (ld. az 1. sz. mellékletet), a kutatási célok, a hipotézisek, az alkalmazott módszerek, a következtetések és a konklúzió alapján megfogalmazott tudományos eredmények összhangjának megtartását.

⁵ Kevesebb élőrővel és egyszerűbb szervezeti keretek között.

Valamennyi kérdéskör vizsgálatánál a módszerek komplex alkalmazására törekedtem:

- Felkutattam és elemeztem a kutatási témához illeszkedő szakirodalmat és a korábban e tárgyban készült kutatásokat.
- A rendelkezésre álló forrásadatokat fejezetenként rendszereztem, összegeztem és értékeltem. Az elemzés során igyekeztem minden egyes érintett témával kapcsolatban feltárni, mely területeken látom szükségesnek a fejlesztést, új módszerek és eljárások bevezetését, majd ezekre is kidolgoztam javaslatokat, amelyeket a fejezetek végén a következtetésekben összegeztem.
- Részt vettem hazai és nemzetközi szakmai fórumokon, tanulmányutakon és konferenciákon, ahol előadásokat tartottam, így a tudományos közösség nyilvános vitájára bocsátottam a kutatási eredményeimet. Emellett tapasztalatokat gyűjtöttem, véleményt cseréltem más kutatókkal és gyakorlati szakemberekkel a kutatási témám konkrét kérdéseiről.
- Ismereteket gyűjtöttem más államok – főként Románia – tapasztalatairól és eredményeiről.
- Konzultációkat folytattam a téma szűkebb szakterületeit képviselő kutatókkal, szakemberekkel.
- Rendszereztem az eddigi pályafutásom alatt szerzett tudásomat, tapasztalataimat.
- A közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátás bevezetésére vonatkozó javaslatom megfogalmazásához a saját tapasztalataimon kívül magyar és román döntéshozókkal készült interjúkat, illetve a magyar, illetve a román határszakaszon szolgálatot teljesítő állománnyal felvett kérdővek és az interjúk összesített értékelését is felhasználtam.

SZŰKÍTÉSEK

Az értekezésben a Rendőrség szervezeti rendszerét csak olyan mértékben vettem górcső alá, amilyen mértékben ez a határrendészet jelenlegi helyzetének és szervezeti szerepének bemutatásához feltétlenül szükséges. Nem vizsgáltam az Európán kívüli térségek határrendészetével, határigazgatásával kapcsolatos kérdéseket. Megvizsgáltam és értékeltem Magyarország jelenlegi együttműködési szerződéseit abból a szempontból, hogy lehetőséget biztosítanak-e a közös elhelyezéssel történő közös járőrszolgálat bevezetésére, de azt nem tekintettem feladatombnak, hogy a rendszer bevezetéséhez szükséges magyar és román jogszabályváltoztatásokra, további együttműködési szerződésekre javaslatot tegyek.

IRODALMI ÁTTEKINTÉS

A Magyar-Román államhatáron átnyúló rendészeti együttműködés korszerűsítésének lehetőségei kutatási téma a műszaki tudományokon belül a katonai műszaki tudományág védelmi igazgatás tudományszakához, ezen belül pedig a védelmi együttműködés és határrendészet témaköréhez illeszkedik. A vizsgálandó szakirodalmi források körét elsősorban a Magyarország és a szomszédos országok rendészeti együttműködését szabályozó, illetve a határrendészethez kapcsolódó nemzeti és közösségi jogforrások (EU dokumentumok), publikációk, konferenciaanyagok és tudományos értekezések képezték.

Primer forrásanyagként tekintettem a közös államhatár rendjét közvetlenül szabályozó, illetve ahhoz közvetve kapcsolódó – nemzeti és európai jogforrásokat és a kapcsolódó dokumentumokat. Ezek száma napjainkban egyre inkább növekszik.

1994-től egyre több szakcikk, elméleti kérdéseket taglaló publikáció jelent meg a határrendészet kérdéskörében a Hadmérnök, a Határőrségi Tanulmányok, a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények és az EU Tanulmányok című folyóiratokban. Számos publikációt tanulmányoztam és hivatkozva a forrásra beépítettem az értekezésbe.

A védelmi igazgatás tudományzakhoz két jelentős tudományos társaság – a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata és a Magyar Hadtudományi Társaság – tevékenysége is kapcsolódik. Ezen tudományos fórumok évente több alkalommal is rendeznek különböző témakörökben tudományos konferenciákat, amelyek anyaga rendszerint különféle kiadványokban is megjelenik. Így ezek a konferenciaanyagok is jelentős mértékben gazdagították az értekezésemhez kapcsolódó kutatásomat.

Az utóbbi időben számos PhD-értekezés készült a kutatásomhoz kapcsolódó kérdéskörben. Kutatási témámhoz kapcsolódóan mintegy tíz disszertációt tanulmányoztam át. Az értekezés megfogalmazásakor felhasználtam többet is ezek közül, amelyeket konkrét hivatkozással a felhasznált szakirodalmi jegyzékben feltüntettem. Ezek, valamint a kutatási témámhoz szorosan nem kapcsolódó disszertációk tartalmi és formai szempontból egyaránt mértékadó hatással voltak a munkámra.

Mindezidáig megjelent és szakirodalmi forrásként felhasználható publikációk főként részkérdéseket

érintenek, azonban alkalmasak arra, hogy egy átfogó elméleti munka szintézisét képezzék. Bízom abban, hogy a magyar-román határrendészeti együttműködés terén sikerül egy széles szakirodalmi bázisra épülő, a forrásanyagot alkotó módon szintetizáló, alkalmazott kutatásnak minősülő és a tudomány szakot gyarapító munkát megalkotni.

Kutatómunkámat könnyítette, hogy a Bihar megyei Rendőrség és a Határrendőrség vezetőivel személyes jó kapcsolatban vagyok és így szakavatott szakemberek tapasztalatát, véleményét is beépíthettem, illetve számos jeles kutató publikációi is rendelkezésemre álltak. Nagy segítségemre voltak az interneten fellelhető on-line folyóiratok és szakmai oldalak, melyek lehetővé tették, hogy a schengeni kérdéskörhöz kapcsolódó dokumentumokat közvetlenül megtaláljam. S nem utolsósorban támaszkodtam a Határőrségnél majd a Rendőrségnél napi munkám során közvetlenül az államhatár őrizete, az illegális migráció, az áru- és embercsempészet, a határokon áterjedő katasztrófák védelmi feladatai során szerzett tapasztalataimra.

Az értekezésem felépítésének kialakításakor a rendszerszemléletre törekedtem, azaz a rendszerből kiindulva a rész- vagy alrendszerek felé haladtam. Értekezésemet négy fő részre tagoltam:

- **Az első fejezetben** bemutatom a határrendészet és az integrált határrendészet fogalmát, illetve ezek helyét a rendészetben, melyet a dolgozat szempontjából a legnagyobb rendszerként értékelek. Ebben a fejezetben azt is igyekeztem a gyakorlati tapasztalatok és a szakirodalom alapján összefoglalni, hogy milyen területeken tetten érhető ma az Európai Integrált Határigazgatási rendszer működése, illetve ez hogyan valósul meg a magyar és a román határrendészeti működésben.
- **A második fejezetet** Magyarország és a szomszédos államok – ezen belül is különösen Románia – közötti rendészeti együttműködési megállapodások elemzésének szenteltem.
- **A harmadik fejezetben** térek rá az érintett államok körében végzett kérdőíves felmérés eredményeinek ismertetésére és elemzésére.
- Végül **a negyedik fejezetben** bemutatom a magyar-román határrendészeti együttműködés, a kutatás eredményei alapján általam javasolt rendszerét.

Mindegyik fejezetben részkövetkeztetést vontam le, melyet az ötödik fejezetben végkövetkeztetés formájában összegeztem. Ugyanebben a fejezetben fogalmaztam meg kutatásaim tudományos eredményeit, tettem javaslatot azok hasznosítására. Végül röviden összefoglaltam a legfontosabb megállapításaimat.

A Mellékletek közt összefoglaló táblázatokat, a kutatás szempontjából fontos háttérinformációnak számító adatokat, ábrákat, felsorolásokat helyeztem el. Továbbá itt kaptak helyet a kutatáshoz

használt kérdőívek mintái és a kapott eredmények leíró statisztikáját tartalmazó táblázatok.

Az értekezésben felhasznált szakirodalmat, jogforrásokat konkrét hivatkozásokkal a lábjegyzetekben, illetve a felhasznált szakirodalmi jegyzékben tüntettem fel.

Kutatásomat 2011. július 31.-én zártam le, így az azt követő jogszabályi és intézményi változásokat az értekezés értelemszerűen nem tartalmazza.

I. A HATÁRRENDÉSZET FOGALMA, FELADATAI ÉS MŰKÖDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

I.1. A RENDÉSZET ÉS A HATÁRRENDÉSZET FOGALMA, FŐBB FELADATAI

A rendészet fogalmával kapcsolatban meglehetősen változatos képet mutat a szakirodalom, nincs egységes, mindenki által elfogadott definíció. Sok szaktekintély – többek között Magyary [1], Szamel [2], Finszter [3], Szikinger [4] – más-más megközelítésben definiálta már ezt a gyűjtőfogalmat. Ernyes Mihály [5] szerint ez a kifejezés, mint magyar szó, az 1800-as évek elején jelent meg először.

A Magyar Rendészettudományi Társaság honlapján fellelhető szószedet [6] szerint a rendészet az “államigazgatási szervek azon tevékenysége, amely az állami és társadalmi rend védelmét, a jogszabályok megtartását, a jogsértések elhárítását, a megsértett jogrend helyreállítását biztosítja”⁶. A rendészet tárgya tehát a rend és a biztonság; olyan állami tevékenységnek tekinthető, amely – Szamel Lajos [7] alapvető fontosságú meghatározását alapul véve – a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.

Szikinger⁷ szerint a rendészet mindig az emberek viselkedését igyekezett befolyásolni, ezért a katonai kényszer „testidegen” a rendészet lényegétől. A rendészet szerinte hagyományosan a közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek közigazgatási eszközökkel történő elhárítása. Hasonló következtetésre jut Berényi Sándor [8] is, aki szerint „a rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”

Buzás Gábor [9] doktori értekezésében részletesen megvizsgálja a rendészet fogalmkörét és megállapítja, hogy a rendészetnek az egyik legjellemzőbb vonása az államhoz való kötődése, az államtól való függősége. A szerző szerint a rendészet kategóriáját a magyar jogtudomány a

⁶ Rendészeti Szószedet, i.m. 322-323 o.

⁷ Szikinger (1998), i.m. 85. o.

közigazgatás részének tekinti, bár abban már eltérők az álláspontok, hogy ennek centrumában a közrend vagy a közbiztonság kategória áll-e (ezen kategóriák pontos meghatározásával mind a mai napig adós maradt a szakirodalom). Konszenzus van azonban abban, hogy jogi keretek közé kell szorítani a rend fenntartásának bármely formáját: a veszélyelhárítás és az ahhoz kapcsolódó funkciók megvalósítása csak a közigazgatási jog rendszerén belül valósítható meg.

A magyar jogban a rendőrség működését az 1994. XXXIV. törvény (a továbbiakban Rtv.) szabályozza [10]. Ennek végrehajtási rendelete a 62/2007. (XII. 23.) IRM Rendelet (A rendőrség szolgálati szabályzata) [11]. A Rtv. a szervezet feladatát az Alkotmány 40/A § (2) bekezdése [12] alapján határozza meg: „A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.” A Rtv. és az Alkotmány idézett része is a Határőrség integrációját megvalósító jogalkotói akarat nyomán változott, új elemként bekerültek az államhatár rendjének védelmére vonatkozó feladatok. (A rendőrség feladatait meghatározó jelenleg hatályos szöveg a 2. sz. mellékletben található.)

A rendészet speciális területe a *határrendészet*, mely Ritecz György [13] definíciója alapján a következőképpen határozható meg: „A határrendészet a határőrség⁸, továbbá a jogszabály alapján feljogosított más állami, illetve önkormányzati szervek tevékenysége révén a határrend megteremtése, fenntartása, az ezt sértő vagy veszélyeztető magatartások megelőzésére, felderítésére, megszakítására, a megzavart határrend helyreállítására, szükség esetén védelmére irányul.”⁹ A határrendészet tárgykörébe tartozó feladatokat általánosságban a rendőrségi törvény 1. §. (2) bekezdés 9-13. pontja sorolja fel. A feladatokra vonatkozó szabályok és eljárások részletesen a 8/2008. (OT 6.) ORFK utasításban találhatók [14].

Az utasítás 9. és 10. pontja alapján a határrendészeti rendszer elemei részben eltérnek a külső és a belső határon. A külső határon megvalósuló feladatok:

- a) a határellenőrzés (határőrizet és határforgalom-ellenőrzés);
- b) a határrend fenntartása;
- c) a mélységi ellenőrzés;
- d) az idegenrendészeti intézkedések és eljárások;
- e) a szakmai irányítás és felügyelet.

⁸ Ezt a feladatot a rendőrség és a határőrség 2008-as integrációja után a rendőrség vette át.

⁹ Ritecz György (2004.): i.m. 700. o.

A határrendészeti rendszer elemei a belső határon:

- a) a kompenzációs intézkedések;
- b) a határrend fenntartása;
- c) a mélységi ellenőrzés;
- d) az idegenrendészeti intézkedések és eljárások;
- e) a szakmai irányítás és felügyelet.

Ez alapján a határrendészeti tevékenységkör tehát a következő fő részekre bontható: határőrizet és határforgalom-ellenőrzés, a határrend fenntartása, mélységi ellenőrzés, idegenrendészeti feladatok és szakmai irányítási, felügyelet és szakhatósági jogkör, valamint kompenzációs intézkedések. Ezek részletesen (Tóthné [15] és a 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás meghatározásai alapján):

A **határőrizet** a külső határokon a forgalom számára megnyitott határátkelőhelyek közötti területek őrizete, amely az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésére, felderítésére és megszakítására irányul. A határőrizet egyrészt az államhatárral összefüggő jogszerű tevékenységek biztosításával, másrészt pedig, a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozásával valósul meg.

A **határellenőrzés** a határforgalom számára megnyitott külső határátkelőhelyen vagy az ellenőrzésre kijelölt más helyen folytatott olyan szolgálati tevékenység, amely a személyek, a járművek és a szállítmányok ellenőrzésére (de nem vámellenőrzésére), jogszerű átléptetésére, továbbá az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására, illetve a rendőrség hatáskörébe tartozó egyéb jogsértő cselekmények megelőzésére, felderítésére és megszakítására irányul. A határellenőrzés során a rendőrség hatékonyan lép fel – többek között – az illegális migráció ellen (közokirat-hamisítás, beutazási és tartózkodási tilalom megsértése, embercsempészás felderítése). Az illegális migráció kezelésére a rendőrség komplex, az országot teljes mélységében átfogó, szűrő-ellenőrző rendszert alakított ki; ezzel megalapozta a rendészeti és munkaügyi szervek idegenrendészeti feladatainak összehangolását. A koordinációt a rendőrség által vezetett Integrált Vezetési Központ látja el. A mélységi mobil egységek, bevetési szervek munkáját korszerű technikai eszközök – mobil bevetésirányítási központok, az embercsempészek követésére alkalmas gépjárművek, az ellenőrzést és a gyors információtovábbítást biztosító számítástechnikai eszközök – segítik.

A **határrend fenntartása** jelenti mindazokat a feladatokat, amelyek a szomszédos országokkal kötött, államhatárt érintő nemzetközi szerződésekből adódó kötelezettségekből származnak, így

például az államhatár felmérésére, megjelölésére és karbantartásra, a határjelek ellenőrzésére, sérülésük, hiányuk esetén a szükséges intézkedések megtételére vonatkozó feladatok ellátása, valamint az államhatár rendjének fenntartása, a határesemények kivizsgálásával és rendezésével kapcsolatos feladatok, illetve az államhatárt érintő építési munkákkal kapcsolatos feladatok.

A **mélyégi ellenőrzéssel** biztosítani kell a hatékony idegenrendészeti szűrőtevékenységet az ország határterületen kívüli részén, illetve a belső határok mentén. Az ellenőrzés végrehajtásába helyi szinten a határterülettel rendelkező rendőrkapitányságok határrendészeti és közrendvédelmi osztályainak állománya a rendőrkapitányságok illetékességi területén bevonható.

Az **idegenrendészeti** feladatkörnek három fő területe van: a menekültügyi hatósági feladatokban való közreműködés (pl. a menekülési szándékukat kinyilvánító külföldiek elsődleges meghallgatása); a visszafogadási egyezményekből fakadó feladatok (az egyezmények hatálya alá tartozó személyek államhatáron történő átadás-átvétele és hatósági kíséréssel történő szállítása), illetve az idegenrendészeti hatósági feladatok ellátása (a beutazási feltételek ellenőrzése, a külső határon a beléptetés megtagadása, illetve a visszairányítás, a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése, kiutasítást előkészítő őrizet, idegenrendészeti őrizet, kitoloncolási őrizet, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtása, a külföldiek ellenőrzése, kitoloncolása, kiutasítása).

A **szakmai irányítási, felügyelettel és szakhatósági jogkörrel** kapcsolatos feladatok közé tartozik a részvétel a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységében, továbbá az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával és a határnyiladék tisztántartásával kapcsolatos munkák felügyelete, illetve a környezetvédelmi követelmények betartásának ellenőrzése. Ide tartozik továbbá a bejelentési kötelezettséget vagy szakhatósági hozzájárulást igénylő tevékenységek engedélyezése, ellenőrzése is:

- az államhatártól számított 100 méteren belül épülő építmény, illetve 10 km-en belül épülő lőtér esetén a határrend fenntartásához, a határrendsértések és határesemények megelőzéséhez szükséges jogszabályban meghatározott feltételek meghatározása kérdésében;¹⁰
- vadászat határterületen, határvízen közlekedés, halászat és horgászat esetén;¹¹

¹⁰ 193/2009. (IX. 15.) Kormányrendelet az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről, V. sz. melléklet, 10. pont

¹¹ 56/1997. (X. 21.) BM-FM együttes rendelet határterületen a vadászat, határvízen a közlekedés, a halászat és a

- az államhatártól számított 100 méteren belüli bányászat esetén annak elbírálása kérdésében, hogy a létesítmény a kérelemben foglaltak szerinti vagy további feltételek melletti megvalósítása esetén az államhatár rendje biztosított-e, a határrendszértések és határesemények megelőzhetők-e;¹²
- polgári repülőtér létesítése esetén abban a kérdésben, hogy a repülőtér megfelel-e a fegyveres biztonsági őrség működtetéséhez, nemzetközi repülőtér esetében a határellenőrzéshez szükséges feltételeknek, továbbá teljesülnek-e a repülőtérre vonatkozó biztonsági alapkövetelmények
- a nem határátlépési célú engedélyek kiadása.¹³

A **kompenzációs intézkedések** célja, hogy a határőrizet és határforgalom-ellenőrzés megszüntetése után a belső határokon se maradjon biztonsági deficit. Ide tartozik egyfelől a külső határok őrizetének megerősítése (határon átnyúló üldözés, határon átnyúló figyelés, SIS¹⁴ működtetése, a szállító vállalatok felelősségének hangsúlyozása, a jogharmonizáció, rendészeti szervek tevékenységének összehangolása, összekötő tisztek küldése a migráció kiindulási országaiba és okmányszakértők küldése magyar külképviseletekre), valamint a mélységi migrációs háló megerősítése és hatékony működtetése, illetve különféle felkészítési, továbbképzési feladatok.

A gyakorlatban a határrendészeti kirendeltségek a fentiekén kívül számos egyéb rendészeti tevékenységet is végeznek, így például részt vesznek veszélyelhárítással, katasztrófavédelemmel kapcsolatos tevékenységekben, közbiztonsági, közrendvédelmi feladatokat látnak el, illetve bűnmegelőzési, bűnüldözési tevékenységet is folytatnak.

Államterületünk és közös határaink rendjéhez, sérthetlenségéhez minden szomszédos államnak érdeke fűződik. Ez egy kölcsönösen előnyös állapot, melyet leginkább csak közösen lehet megteremteni, fenntartani! Beregnyei [16] szerint amennyiben nemcsak szűken vizsgáljuk az összefüggéseket, azt mondhatjuk, hogy a határrend hozzájárul adott régió közrendje, közbiztonsága megvalósulásához, kedvezőbb megítéléséhez, sőt a határrendnek külpolitikai vonatkozásai is vannak, hiszen alapját az államhatárral kapcsolatos jogszabályokon túl, két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések, együttműködések tartalmi előírásai, vállalásai képezik.

horgászat rendjéről

¹² 267/2006. (XII.20.) Kormányrendelet a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról, 2 sz. melléklet, 12. pont

¹³ 263/2006. (XII.20.) Kormányrendelet a Nemzeti Közlekedési Hatóságról, 8/B§, (2)a pont

¹⁴ Schengeni Információs Rendszer

I.2. A HATÁRRENDÉSZET AKTUÁLIS KÉRDÉSEI ÉS MEGOLDANDÓ PROBLÉMÁI NAPJAINKBAN

Mielőtt az európai integrált határigazgatási rendszer¹⁵ ismertetésére rátérek, úgy gondolom hasznos végignézni, hogy milyen témakörök, kérdések jellemzőek ma ezen a területen, milyen új kihívásokkal, problémákkal kell szembenézni a határrendészet területén ma Európában, így hazánkban is.

I.2.1. *Centralizáció versus decentralizáció*

Az Európai Közösség Alapító Szerződése [17] szerint: „A Közösség a jelen Szerződés által átruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között jár el. Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a *szubszidiaritás alapelvének* megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység terjedelme vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak. A Közösség tevékenysége nem léphet túl azon, ami a jelen Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”¹⁶ A szubszidiaritás elve szerint tehát a döntéseket a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni.

Ezzel némileg ellentétes folyamat a centralizáció, mely már nagyon régóta napirenden van, bár az ezzel kapcsolatos elképzelések sokat változtak. A következőkben a teljesség igénye nélkül összefoglalom a jelen kutatás szempontjából leglényegesebb mozzanatokat.

A *Schengeni Megállapodást* [18] 1985. június 14-én írták alá a luxemburgi Schengen városban. A Benelux államok mellett, Franciaország és Németország megegyezésével született meg, és a belső határellenőrzés megszüntetéséről rendelkezett. Az egyezmény végrehajtásának folyamatát, már az 1990. június 19-én aláírt Schengeni Végrehajtási Egyezmény [19] határolta körül, amelynek hatályba lépésére 1995-ben került sor. Az egyezményt aláírók között a szerződés értelmében megszűnt a belső határok ellenőrzése és a külső határokra tevődött át, ezért szabályozni kellett a közös vízum, menekültügyi és határellenőrzési területeket. A biztonsági kockázatok megnövekedtek a személyek szabad áramlása következtében, ezért ellensúlyként kompenzációs

¹⁵ Az Integrated Border Management (IBM) kifejezés magyar megfelelőjeként használom ezt a megnevezést, a fogalom bővebb ismertetését ld. Az Európai Integrált Határigazgatási rendszer című fejezetben.

¹⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.), 5. cikk (kiemelés: Papp Csaba)

intézkedéseket alkottak meg, és szorosabbra fűzték a rendőri, vámügyi és bírói szervek között az együttműködést.

A Schengeni Egyezmény mentén, elsősorban a Végrehajtó Bizottság munkájának eredményeként a részes államok számos kiegészítő, végrehajtó jellegű intézkedést fogadtak el, melyek az Egyezménnyel együtt egy átfogó joganyagot hoztak létre, amelyet schengeni *acquis*-nak neveznek. A schengeni *acquis* keretében többek között a következő területeken hoztak rendelkezéseket a részes államok [20]:

- a külső határellenőrzés szabályainak meghatározása,
- a repülőtereken és kikötőkben a schengeni övezet utasainak elkülönítése, akik az övezeten kívülről érkeznek,
- a belépésre és a rövid lejáratú vízumra vonatkozó szabályok feltételeinek harmonizálása,
- menekültügyi kérdések (erről a Dublini egyezmény rendelkezik),¹⁷
- határőrizeti szervek közötti koordináció,
- a fuvarozók, szállítóvállalatok szerepének meghatározása az illegális bevándorlás elleni harcban,
- jogi együttműködés erősítése a gyorsabb kiadatási rendszer és a gyorsabb információszolgáltatás érdekében.¹⁸

A ***Maastrichti Szerződés*** értelmében az Európai Uniót összefogó egyik legfontosabb vezérlő elv a “négy alapszabadság”, tehát az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgása biztosításának alapelve. A személyek szabad mozgása azonban számos biztonsági kockázatot is felvet, így annak megvalósítása elképzelhetetlen a bel- és igazságügyi szervek együttműködése, illetve a vonatkozó jogszabályok közelítése nélkül. Ma a tagállamok belső biztonságát egyre jobban veszélyezteti az illegális migráció, a szervezett bűnözés, a terrorizmus jelensége, és ezek ellen csak koordinált fellépéssel lehet sikereket elérni. Ennek szellemében jött léte az ún. bel- és igazságügyi együttműködés, az EU harmadik pillére.

A szerződés VI. címének K1 cikke sorolta fel azokat a területeket, melyeket a tagállamok az I. pillér hatáskörén kívüli, de az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítása érdekében közös érdekkörükbe eső területeknek tekintettek. Ezek a következők:

¹⁷ Dublini egyezmény (1997.szeptember 1.) Menedékkérelmekre vonatkozóan: A menedékkérelmet elég egy tagállamnak benyújtani, és ha ez az egy tagállam döntést hoz, az ügyben a többi tagállamnak nem kell vele foglalkoznia.

¹⁸ Horváth (2002), i.m. 385. o.

1. Menekültügyi politika
2. A tagállamok külső határai átlépésének ellenőrzése
3. Bevándorlási politika, harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos politika
4. Kábítószer függőség elleni harc
5. Nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem
6. Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben
7. Igazságügyi együttműködés büntető ügyekben
8. Vámügyi együttműködés
9. Rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni harc területén

A bel- és igazságügyi együttműködésnek ez a rendszere nem volt kellő körültekintéssel definiált, hisz számos a harmadik pillérhez tartozó tevékenység szerepelt az első pillérben is, így a határvonalak meghúzása jelentős vitákat eredményezett. További nehézséget jelentett a közösségi intézmények szerepe, amely meglehetősen korlátozott maradt¹⁹, így nem lehetett kellő befolyással a tagállamok döntéseire.

Az állandó kritikák nyomására az *Amszterdami Szerződésben* (ASz.) [21] megújították a bel- és igazságügyi együttműködést. Ennek a szerződésnek az egyik legfontosabb célkitűzése az ún. “szabadság, biztonság és a jog térségének” létrehozása, amely a személyek szabad mozgásának biztosításán alapul. A célkitűzés megvalósítása az első és harmadik pillér összehangolt intézkedései szerint történik. Az ASz. ide tartozó változtatásai:

- A korábbi harmadik pilléres együttműködés bizonyos területeinek közösségi szintre emelésével a tagállamok szuverenitásuk újabb fontos tényezőiről mondtak le. A módosítás szerint közösségi hatáskörbe kerültek a következő tevékenységek (tehát ezeken a területeken az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bíróság kapott kulcsszerepet a közös uniós politika kialakításában, megvalósításában és ellenőrzésében):
 - vízümpolitika, külső határellenőrzés;
 - menekültügyi politika és bevándorlási politika;

¹⁹ Az Európai Parlamentnek konzultációs jogkört biztosított a szerződés, ám csak utólag értesült a döntésekről, így nem volt befolyása a folyamatra. Az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezési jogköre csupán hat területre terjedt ki, és megosztott volt a tagállamokkal. Számos kérdésben csak a tagállamoknak volt kezdeményezési jogkörük, pl. a büntetőügyi igazságügyi együttműködés, a rendőrségi együttműködés és a vámhatóságok közti együttműködés kapcsán. A Tanácsban minden döntéshez egyhangú szavazás volt szükséges, ami gyakorlatilag megbénította a döntéshozatalt.

- a személyek szabad mozgásához kötődő egyéb politikák (ide tartozik többek között az Európai Unió külső határainak ellenőrzése, valamint az igazságügyi együttműködés polgári ügyekben).
- Az Asz. megalkotói arra törekedtek, hogy az EU harmadik pillérében maradó területeken folyó együttműködés hatékonyabb legyen. Megmaradt ebben a pillérben a rendőrségi, vám- és büntetőügyi együttműködés, a nemzetközi csalások elleni küzdelem, valamint a fajgyűlölet és idegengyűlölet elleni közös fellépés. Hangsúlyosabb szerepet kapott a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az ember- és gyermekkereskedelem, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a csalás, és a korrupció elleni küzdelem. A rendőrségek közti együttműködés kulcsszereplője az 1999. július 1-jén létrehozott Európai Rendőri Hivatal, az EUROPOL. (A Hivatal elsődleges feladata az információcsere, nincs önálló nyomozati és bűnüldözési jogosultsága.)
- Az Amszterdami Szerződés kiegészítő jegyzőkönyve rendelkezett a Schengeni Egyezmény alapján kialakított joganyag beemeléséről az Európai Unió jogi és intézményi keretébe. Ennek nyomán a Schengeni Végrehajtó Bizottság helyét az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága vette át. A schengeni mechanizmus központi eleme a Schengeni Információs Rendszer (SIS²⁰), a szerződő államok hatóságait összekötő informatikai hálózat, ahonnan a tagállamok rendőrségei (és erre felhatalmazott hatóságai) adatokat kaphatnak személyekről, tárgyakról, járművekről. A rendszer célja a közbiztonság, közrend és a nemzetközi személyforgalommal összefüggő biztonsági intézkedések elősegítése.

Amszterdam után átfogó célkitűzés a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtése volt, mely célkitűzést a Tanács cselekvési terve töltötte meg tartalommal és határidőkhöz kötött menetrendet, prioritási listát határozott meg a menekültügy, a bevándorlás, a vízümpolitika, a polgári, a rendőrségi és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén. A kérdés súlyát igazolta, hogy az Európai Tanács 1999. októberi rendkívüli ülése **Tampereiben** kizárólag ezzel a témakörrel foglalkozott. Itt határoztak az azóta Tamperei programként emlegetett intézkedéscsomagról, továbbá az Europol mintájára, a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést és információcsere-t ösztönző egység, az ún. Eurojust létrehozásáról.

²⁰ Schengen Information System (SIS)

A Tamperei Program 2004-ben véget ért, azonban az Alkotmányszerződésben vállalt feladatok szükségessé tették a harmonizáció folytatását, ezért a Tanács 2004 novemberi ülésén megállapodás született a program második szakaszának elindításáról. (A részleteket a tagállamok belügyminiszterei dolgozták ki hágai konferenciájukon, innen kapta a program a nevét.)

A **Hágai Program** további együttműködést szorgalmaz a menekültügy és a bevándorlás-politika területén, többek között egységesítve a menekültstátusz igénylésének eljárását, a nyomtatványokat, és javaslatot tesz az Európai Menekültügyi Alap felállítására. A Program hangsúlyozza a külső határokon a felelősség megosztását, és külön pénzügyi forrásokat nyit a hosszabb schengeni határral rendelkező tagállamoknak. Az úti okmányok egységesítése (a biometrikus azonosítók bevezetése) és a közös vízumpolitika szintén hangsúlyosan szerepel a tervek között. A fentiekkel összhangban kiemelten foglalkozik a dokumentum a terrorizmus visszaszorításának lehetséges módjaival.

A 2001 őszen **Laeken**ben tartott Európai Tanácsülésen napirendre került a külső határok hatékonyabb ellenőrzésének kérdése, majd 2002 februárjában a belügyminiszterek tanácskozásán bemutatták „Az Európai Határrendőrség felállításának megvalósíthatósági tanulmányát”. Ugyanitt született meg a szükséges terminológiák általános, keretszerű megfogalmazása, melybe az Európai Határőrség felállításának problémáit kellett behelyezni.²¹ (Az Európai Határőrség kifejezés használata több névváltozaton esett át és a számos javaslat közül végül is az Európai Határrendészeti Ügynökség (FRONTEX Agency) került ki győztesen.)

A 2003-ban hatályba lépett **Nizzai Szerződés** (NSz.) [22] az első pillér területén a döntéshozatali rendben hozott változást (a minősített többség és az együttdöntési eljárás bizonyos mértékű kiterjesztésével), míg a harmadik pillérben a megerősített együttműködés feltételrendszerét alakította át. Ezt követően a 2004 novemberében megtartott Hágai csúcs öt évre (2005-2010) tíz prioritást határozott meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. Az erre alapuló Cselekvési Terv definiálta, hogy mit ért az Unió a szabadság (a schengeni modell alapján a személyek szabad mozgása), a biztonság (a bűnözés minden formája elleni harcot) és az igazság (az Unió biztosítsa az igazsághoz való egyenlő hozzáférést, valósuljon meg az igazságügyi hatóságok közötti együttműködés) fogalmak alatt. A Cselekvési Terv a bel- és igazságügyi területek összehangolt intézkedési csomagjára épült és az alábbi konkrét intézkedéseket tartalmazza [23]:

²¹ Ritecz György (2004.): i.m. 745. o.

- Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtése (2005-től létrejött az ún. Európai Menekültügyi Alap)
- Hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika kialakítása
- A SIS II működésbe lépése
- A külső határvédelem integrált irányítási rendszerének létrehozása, a FRONTEX Ügynökség²² felállítása, közösségi határellenőrzési alap létrehozása
- A biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása
- Közös vízumirodák létrehozása
- A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem
- Európai Igazságügyi Térség megteremtése
- A hágai programhoz csatolták később a 2005-2012-re vonatkozó Európai Kábítószer-Stratégiát is.

Fontos még megemlíteni a **Prümi Szerződést** [24], melyet 2005-ben eredetileg hét tagállam²³ írt alá (Magyarország 2007-ben csatlakozott hozzá). A szerződés információcserét tesz lehetővé a következőkkel kapcsolatban: gépjárműnyilvántartási adatok, DNS-profilok és ujjlenyomatadatok nyilvántartása és cseréje, nagy rendezvényekkel kapcsolatos információcsere. Jelen kutatás szempontjából lényeges, hogy ez a szerződés, melyet 2007-ben majdnem teljes egészében beemelték az Unió joganyagába, rendelkezik a határon átnyúló rendőrségi együttműködés egyes intézményeinek alkalmazásáról, pl. a közrend- és a közbiztonság fenntartása érdekében végzendő közös járőrözésről, illetve közös műveletek végzéséről.

Következő lényeges lépés ebben a folyamatban, hogy az Európai Tanács a 2010-2014-es időszakra elfogadta a **Stockholmi Programot** [25], melynek prioritásai a következők:

- a) a polgárság és az alapvető jogok előmozdítása;
- b) a jog és a jogérvényesülés Európája;
- c) védelmet nyújtó Európa;
- d) beutazás Európába és a globalizáció;
- e) felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben;

²² Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX Ügynökség)

²³ Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Spanyolország

f) Európa szerepe a globalizált világban – a külső dimenzió.

Látható az eddigiekből, hogy igen messzire nyúlnak vissza az irányítási rendszer centralizációjának érdekében tett törekvések, de még egyáltalán nincs a folyamatnak vége. Nagy szükség van az egységes rendszerre, illetve a rendszer, a Schengen-kódex és a végrehajtási rendeletek egységes értelmezésére az egyes tagállamokban.

1.2.2. Menekültkérdés, migráció, embercsempészet

Magyarország központi szerepet tölt be a nemzetközi migrációs útvonalakban, hiszen az utóbbi évtizedekben gyakorlatilag az Európai Unió irányába haladó kelet-nyugat és dél-nyugat irányú mozgás egyik fő csatornájává vált. (A kelet-balkáni, a hagyományos dél-balkáni, valamint a volt szovjet utódállamok felől érkező útvonalak mindegyike érinti hazánkat.)

A menekültkérdés az emberi jogok érvényesítéséhez kötődik, hiszen humanitárius kötelességünk, hogy emberi jogaikban meggyalázott embertársainkon segítsünk. A gyakorlatban azonban egyfelől nehézségekbe ütközik az indokolatlanul menekült státuszt igénylők kiszűrése, másfelől az ügyek hatalmas volumene is nehézkessé teszi a menekültügyi munkát. (Ebben a kérdésben – a vélhetően magas látencia miatt – a legváltozatosabb számadatok látnak napvilágot; a jelentések sokszor milliós nagyságrendű, Európát úticélnak tekintő legális és illegális menekültszámáról szólnak.)

Az Európai Unió tagállamaiban a bel- és igazságügyi együttműködés területén a migrációs jelenségek kezelésére vonatkozó normák alapvetően három csoportba sorolhatók [26]:

- idegenrendészeti;
- a tagállamok együttműködésére vonatkozó;
- az illegális bevándorlók visszatoloncolására vonatkozó normák.

Az Unió egyfelől elkötelezett a kérdés rendezése iránt, ennek ellenére ma már az EU több tagállamában látható, hogy a korábbi – a menekültek felé történő – határnyitás száznolcvan fokok fordulatot vett. (Egyrészt azért mert anyagilag is nagy terhet ró egy-egy állam számára a rengeteg menekült eltartása, másrészt azért is, mert a bevándorlási stoppot követelő politikai nyomás sok helyen egyre erősödik.)

A FRONTEX egyik kiemelt feladata az illegális migráció visszaszorítása az Európai Unióban, azonban az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy ez nem valósul meg teljes mértékben. Bár

néhány útvonal veszélyesebbé vált, és néhányat már csak elszórtan használnak az embercsempészek, az illegális migráció azonban nem szorult vissza jelentősen. Az ezzel kapcsolatos gondok megoldása az egyik központi témája volt a magyarországi soros EU elnökségnek, de ezen a téren sajnos érdemi előrelépés nem történt.

Magyarországnak sajnos a mai napig nincs kialakult migrációs stratégiája [26], holott a migráció és annak hatásmechanizmusa igen komplex módon jelenik meg hazánkban is: a legális és illegális formája, egyre jobban kötődnek egymáshoz, ezért a migráció egyidejűleg jelenthet például biztonságpolitikai, idegenrendészeti, munkaügyi, büntetőpolitikai vagy akár társadalmi problémát is. Ezért olyan hálózatos szemléletű stratégia kialakítására és érvényesítésére van szükség, amelyen belül valamennyi migrációval kapcsolatos ügy intézése egy komplex, megfelelően strukturált rendszeren belül történhet.

1.2.3. Terrorizmus, pénzmosás, szervezett bűnözés

Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény²⁴ indoklása tartalmazza azt az irányvonalat, melyet szem előtt tartva lehet a szervezett bűnözés elleni harcot hatékonyá tenni:

- A nemzetközi bűnözés, elsősorban a szervezett bűnözés nem tiszteli az országhatárokat és egyre inkább tért hódít napjainkban, ezáltal egyre súlyosabb mértékben fenyegeti az államok társadalmát. A bűnözéssel szembeni harc, a megelőzés és felderítés elképzelhetetlen az államok igazságügyi hatóságainak szoros együttműködése nélkül.
- Az államok közötti bűnügyi jogsegély egyik formája a kiadatás, amelynek folytán az egyik állam a területén tartózkodó személyt büntető eljárás vagy valamilyen egyéb intézkedés végrehajtása céljából a másik államnak kiadja. A klasszikus kiadatás sok esetben meglehetősen lassú eljárás, emiatt ez egyre kevésbé alkalmas eszköz a szervezett bűnözés elleni harcban.
- Az Európai Tanács – már említett – tamperei ülésén döntöttek arról, hogy az Európai Unió tagállamai között a formális kiadási eljárást el kell törölni, és azt fel kell váltani egy gyors átadási eljárással. Ez azt is jelenti, hogy minden tagállam igazságügyi hatóságának – meghatározott feltételek mellett – el kell ismernie a másik tagállam kijelölt igazságügyi hatósága által hozzá eljuttatott, valamely keresett személy átadására vonatkozó kérelmét. Ez a

²⁴ 2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről. Fellelhető: <http://jab.complex.hu/hjegy.php?docid=A0300130.TV> (Letöltve: 2011. május 7.)

jogi megoldás megnyitja az európai bűnüldözési terület határait azzal, hogy megkönnyíti a tagállamok közötti „határokon” átmenően is a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást.

A 2001 szeptemberében történt terrortámadást követően az ENSZ Biztonsági Tanácsa, illetve az Európai Unió Tanácsa szankciós intézkedéseket rendelt el olyan harmadik országokkal szemben, amelyekben az emberi jogokat súlyosan és módszeresen megsértik. A szankciók elfogadásával az érintett állam természetes és jogi személyeivel szemben közvetlen vagyoni, jogi jellegű korlátozásokat vezettek be. Magyarországon ezzel összhangban megszületett a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvény, mely kerettörvény – az általános indoklás szerint – lehetővé teszi, hogy az ENSZ BT, illetve az EU Tanácsa által elrendelt korlátozó intézkedések azonnali érvényre juttatását a Kormány rendelet útján ideiglenesen szabályozza.

A terrorizmus elleni küzdelemhez szorosan kapcsolódik a pénzmosás elleni küzdelem is, mely mellett Magyarország is letette a voksát az Európai Unióhoz történő csatlakozással. Ennek ellenére 2001 júliusában felkerültünk az FATF²⁵ „fekete listájára”, melyen a pénzmosási szempontból nem együttműködő országok szerepelnek. A magyar törvényhozás erre reagált, amikor megalkotta a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvényt. Az új jogszabály – az általános indoklás szerint – orvosolta az FATF által felvetett hiányosságokat és harmonizálta a pénzmosási törvényt a pénzügyi rendszer pénzmosási célra történő felhasználásának megakadályozásáról szóló 91/308/EGK irányelvvel, valamint az azt módosító 2001/97/EK irányelvvel.

1.2.4. Határon áttérjedő katasztrófavhelyzetek kezelése

Amint azt már egy korábbi publikációmban is kifejtettem [27] jelenleg sem a katasztrófavédelmi törvény²⁶, sem a tűzvédelmi törvény²⁷ nem tér ki egyértelműen az ezen területeken bekövetkező katasztrófaesemények kezelésére²⁸. (Sajnos a katasztrófavédelem rendszerében feladatot ellátó

²⁵ Financial Action Task Force (az Európai Unió pénzmosás ellenes akciócsoportja)

²⁶ A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény

²⁷ Tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény

²⁸ A felsorolt törvényeken kívül a polgári védelemről szóló törvényt is meg lehetne még említeni a katasztrófavhelyzetek kezelésével kapcsolatban (1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről), illetve az EU-nak és a NATO-nak is

szervek, szervezetek közötti együttműködésben még országon belül is adódnak visszasságok, nehézségek, erre számos szerző hívta már fel a figyelmet. Pl. Cziva [28])

A katasztrófavédelmi törvény a nemzetközi segítségnyújtást a következőképpen definiálja: „külföldi államoknak az ENSZ-hez, a NATO-hoz, illetőleg nemzetközi szerződés alapján a Kormányhoz közvetlenül továbbított, illetve a *regionális határmenti egyezmények* segítségnyújtási igénye alapján katasztrófák következményeinek felszámolásához nyújtott anyagok és információk átadása, illetve a mentéshez és a katasztrófa következményeinek a felszámolásához kiküldött eszközök és személyi állomány biztosítása.”²⁹ A törvény tehát lehetőséget biztosít úgynevezett “*regionális határmenti egyezmények*” megkötésére, amelyre számos példa van. Ilyen például a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányságnak és a Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságnak a Bihar Megyei Rendőr-főkapitánysággal, a Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósággal, illetve a Nagyváradai Határrendőr Igazgatósággal kötött megállapodása vagy a DRAVIS 2 projekt³⁰, mely a „Magyar-Horvát IPA Határmenti Együttműködési Program 2007-2013” keretén belül 16 hónap alatt valósul meg. A project célja a Dráva menti térségben előforduló katasztrófa-helyzetek hatékonyabb kezelése, megelőzése, továbbá modern, információs és kommunikációs technológia használata segítségével a határon áterjedő veszélyek jelzése és közös felszámolása a határmenti megyék lakosságának védelme érdekében.

Nemzetközi egyezmény is szabályozza a határon átnyúló – főként ipari – katasztrófák kezelését: az ENSZ EGB által előterjesztett, ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló egyezményét 1992. március 17.-én fogadták el Helsinkiben [29]. Az egyezmény „alapvető célkitűzése az ipari tevékenységek miatt esetlegesen előidézett nagytérségű veszélyeztetések, illetve a határon túl terjedő környezeti hatások megelőzése, az ipari balesetkből eredő károk mérséklése, a felkészüléssel kapcsolatban, illetve a károkozás esetén a nemzetközi segítségnyújtás”³¹.

Az egyezmény kapcsolódik néhány korábban elfogadott nemzetközi programhoz és megállapodáshoz, például az ipari balesetek megelőzésének feladatait, továbbá valamely létesítmény, illetve ipari tevékenység veszélyessé nyilvánításának kritériumrendszerét az 1982-es

vannak erre vonatkozó jogszabályai, irányelvei, mechanizmusai, melyek ismertetésére e dolgozat szűkös keretei nem biztosítanak lehetőséget.

²⁹ 1999. évi LXXIV. törvény, 3. §. (d) pont (kiemelés: Papp Csaba)

³⁰ A Baranya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság honlapja alapján. Fellelhető:

http://baranya.katasztrofavedelem.hu/index.php?pageid=hirek_reszletek&hirazon=1140 (Letöltve: 2011. április 25.)

³¹ ENSZ EGB ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló egyezmény, i. m. 1. o.

“Seveso ajánlás” és ennek módosítása³² határozza meg.

Az országhatárokon átnyúló fenyegetések a Magyar Köztársaság biztonságára is jelentős hatással vannak. Földrajzi adottságainál fogva Magyarországra fokozottan hatnak a Kárpát-medence szomszédos országaiban keletkező különféle civilizációs és környezeti ártalmak, a víz- és levegőszennyezés, az árvizek, valamint az esetleges katasztrófák. Ezek elhárítása és következményeik felszámolása terén Magyarország szorosan együttműködik a régió országaival, alkalmazza az Európai Unió szabályait és a NATO polgári veszélyhelyzeti tervezési rendszerét [30].

I.3. AZ EURÓPAI INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁSI RENDSZER

Az integrált határigazgatás mint fogalom mára kétségtelenül rendkívül divatosá vált, ahogy azt Hobbing [31] kissé fanyar humorral megjegyzi, “Azerbajdzsántól Zambiáig”³³ számos kormányzati honlapon találkozhatunk ezzel a kifejezéssel. De mit is jelent valójában?

Teke András [32] meghatározása alapján “az (nemzeti) integrált határigazgatás a tagállam kompetens hatósága(i) által történő olyan egységes szemléleten alapuló fejlesztési tevékenysége, amely a meglévő emberi erőforrás, eszközök, és technológia és ismeretek, tudás felhasználásával, az EU szabályok egységes és következetes alkalmazásával, az irányítási és ellenőrzési feladatok realizálásával a magas szintű határbiztonság megteremtésére irányul.”³⁴

Sallai János [33] szerint az EU politikájának célja, hogy segítséget nyújtson harmadik országoknak a migrációkezelés és menekültvédelem képességének javítása, az illegális bevándorlás megakadályozása és az ellene való küzdelem, a migráció jogszerű módjainak előmozdítása, a menekülthelyzet megoldása, a határellenőrzési képesség javítása, az okmányok biztonságának megerősítése és a kitoloncolás problémájának kezelése terén.³⁵

³² 82/501/EEC direktíva, illetve az ezt módosító 1982 501 jelű direktíva. Fellelhető: <http://www.ess.co.at/HITERM/REGULATIONS/82-501-eeec.html> és [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31982L0501R\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31982L0501R(01):EN:HTML) (Letöltve: 2011. április 25.)

³³ Hobbing (2005), i.m. 2.o.

³⁴ Teke András (2006), i.m. 72. o.

³⁵ Sallai János (2004)

2006. december 5-én fogadta el az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsa az Integrált Határigazgatás Stratégiáját³⁶, melynek fő célja, hogy a határellenőrzés valamennyi tagállamban azonos színvonalú legyen. A stratégia szerint az integrált határigazgatás lényegében a határrendészetet ellátó szerv tevékenységeinek szervezése és igazgatása abból a célból, hogy a személyek, és javak szabad áramlásának könnyítéséből fakadó közös kihívásokat kezelje, egyúttal fenntartva a határok biztonságát és a nemzeti törvényes követelményeket. Az integrált határigazgatás tehát eszerint az integrált határbiztonság megvalósításának eszköztárához tartozik.

A rendszer a következő alapelvekre épül [34]:

- a kereskedelemmel, a szállítmányozással, a biztonsággal, illetve a határmenti területek fejlődésével, fejlesztésével kapcsolatos, egymással több szinten összefüggő problémákat átfogó módon kívánja kezelni;
- szigorú követelményeket támaszt és határozottan megköveteli az érintett hatóságok együttműködését (főként a határrendészet és a vámigazgatás területén, de a szállítmányozással, egészségüggyel, állatorvosi hatóságokkal egyaránt); arra ösztönzi a feleket, hogy a közös problémák megoldásán együtt dolgozzanak, ahelyett, hogy sok esetben egymás ellenében próbálnák meg érdekeiket érvényesíteni és feladataikat ellátni;
- a szomszédos országokat arra ösztönzi, hogy működjenek együtt a közös határszakaszok kezelésében

A fentiekből is látható, hogy a rendszer tulajdonképpen két tengely mentén helyezi el a lehetséges együttműködési területeket: régiók és országok közötti, illetve intézmények/hatóságok/társszervek közötti együttműködésre ösztönöz. Ezek az alapelvek azonban számtalan esetben megkívánják az érintett szervezetek fejlődését, átalakulását:

- a szervezeti változásokat (a központi és a helyi szintek, valamint a határátkelőhelyeken és a zöldhatáron folyó tevékenységek közötti jobb, hatékonyabb együttműködést);
- a különféle infrastruktúrális fejlesztéseket (hatékonyabb felszerelések, kommunikációs eszközök és módok, használhatóbb adatbázisok);
- a szolgálatellátás és feladatvégrehajtás minőségére vonatkozóan is szigorú elvárásokat tartalmaz a rendszer (a határrendészeti feladatellátás “Schengen-kompatibilis” kell legyen, azaz meg kell feleljen a külső határok ellenőrzésére vonatkozó Schengen-kódex előírásainak).

³⁶ Council of the EU 15801/06 (Presse 341) Press Release 2768th Council Meeting, JHA, Brussels, 4-5 Dec. 2006 p: 26-28. Fellelhető: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf (Letöltve: 2011. április 25.)

Ahogy már egy korábbi publikációmban [35] kifejtettem, a 27 tagú EU-ban a tagállamokra körülbelül 6000 km szárazföldi és mintegy 90 000 km tengerparti határ ellenőrzésének feladata hárul; ezen kívül a becslések szerint évente 100 millió utas érkezik az EU nemzetközi repülőtereire, köztük olyan személyek is, akiktől meg kell tagadni a belépést. A uniós közös politika célja, hogy a belső határokon történő átlépéskor a személyek – állampolgárságuktól függetlenül – mentesüljenek az ellenőrzés alól, ugyanakkor a külső határokon a személyek ellenőrzésének eredményes felügyelete valósuljon meg, továbbá az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene való küzdelemre fokozott figyelmet tudjanak fordítani.

A 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás határozza meg az integrált határigazgatási rendszer magyarországi működésének feltételeit és rendszerét. Az utasítás 2. számú melléklete [36] szerint a rendszer alapvetően négy, egymásra épülő szint/szűrő kombinációja, melyek egységes, követelményszintű alkalmazása teszi lehetővé, hogy minden tagállam azonos elvek mentén értékelje saját határellenőrzési politikáját. A szűrők tehát:

- a harmadik (származási és tranzit) országokban végzett tevékenység;
- a két- és többoldalú, nemzetközi együttműködés;
- a külső határokon fogantatosított intézkedések (határellenőrzés);
- a belső területeken végzett egyéb tevékenységek.

A hazai rendszer kialakítása során ezt a négyes szűrőrendszert további összetevőkre bontották, így a hazai határbiztonsági rendszer a következő összetevőkből áll:

1. *Politikai, gazdasági és egyéb tájékoztató eszközök a migráció kezelésében:* közös fellépés az EU valamennyi fórumán, a potenciális migránsok tájékoztatása a legális utazási lehetőségekről, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények veszélyeiről, a célország valós helyzetéről.
2. *Egységes vízumrendszer alkalmazása:* a meghatározott vízummentességi és vízumkötelezettségi körökkel szembeni egységes fellépés, a vízumkiadásért felelős külképviseletek, hatóságok tevékenységének szabályozása, a szükséges adatbázisokhoz és információkhoz történő hozzáférés biztosítása.
3. *Kihelyezett okmányszakértők, okmánytanácsadók:* kizárólagos cél a hamis, hamisított okmányok, illetve ezeket felhasználó személyek felismerésében szerzett szakismeret, tapasztalat felhasználása.
4. *Összekötő tisztviselők alkalmazása:* hatékonyan tudják támogatni a migrációs folyamatok kialakulása, felszámolása elleni honi tevékenységet. Olyan országokba kerülnek delegálásra, ahonnan használható információk szerezhetők be ezekről a folyamatokról, illetve ahol a

migráció kezelésében részt vevő szervekkel való közvetlen kapcsolat segíti az eredményesség fokozását.

5. *A szállító vállalatok felelőssége:* az egységes, kötelezően végrehajtható jogszabály kötelezi a vállalatokat (elsősorban légi- és vízi közlekedést választóknál) a nem megfelelő kondíciókkal rendelkező személyek visszaszállítására, illetve biztosítja, hogy eleve ne is kerüljenek fel az utaslistára.
6. *Az illegális migrációban érintett tranzitállamok határellenőrzési rendszere:* cél az, hogy a schengeni határok eléréséig megszűrjék, szükség esetén izolálják a nem kívánatos migrációs mozgást. Ehhez ki kell alakítani a megfelelő nemzetközi együttműködést és operatív kapcsolatot ezen tagállamokkal.
7. *Biztonságos harmadik országok:* cél az, hogy már a külső határoknál feltartóztassák a potenciális elkövetőket.
8. *Külső határok ellenőrzése (szigorú határőrizet és egységes határforgalom-ellenőrzés):* a schengeni elveknek megfelelő határellenőrzés biztosítása.
9. *Kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések rendszere az ország mélységében:* cél az illegálisan bejutott, vagy a legálisan bejutott, de illegálisan továbbutazni szándékozó személyek hatékony szűrése az ország belsejében, a határterület elhagyását követően is.
10. *Belső határon végzett rendészeti tevékenységek:* ez egy utolsó lehetőség arra, hogy a már bejutott, de nemkívánatos személyek szelektálása megtörténjen.

Az integrált határigazgatási rendszer tehát egy olyan komplex, gyakorlatilag a határőrizet és határellenőrzés során alkalmazott különböző technológiákat fedő fogalom (technológiai rend, szolgálatszervezés, informatikai rendszerek együttese), amelynek célja, hogy megfeleljen az eddigiekben említett közösségi kihívásoknak. Ide tartozik a schengeni ellenőrzés teljes rendszere, az egy megállásos ellenőrzés, az átfogó mélyégi ellenőrzés, a szomszédos államok közötti együttműködés, a különféle szoftverek, adatbázisok alkalmazása, illetve a különféle technikai berendezések működtetése is. A továbbiakban ezeket ismertetem röviden.

1.3.1. A schengeni ellenőrzés rendszere és az egymegállásos ellenőrzés

Az egymegállásos ellenőrzés azt jelenti, hogy az államhatáron ellenőrzésre feljogosított hatóságok egy ellenőrzési folyamatban látják el az utas ellenőrzését. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex [37] alapján harmadik országok állampolgárain belépéskor „alapos ellenőrzést” végeznek, amely az úti okmányok érvényességének és tartalmának vizsgálatán túl kiterjed tartózkodásuk okának és hosszának meghatározására, annak ellenőrzésére, hogy rendelkeznek-e elegendő megélhetési

forrással, valamint egy Schengeni Információs Rendszerben (SIS) és nemzeti adatbázisokban futtatott keresésre annak ellenőrzésére, hogy az adott egyén nem jelent-e fenyegetést a közrendre, a belső biztonságra, a közegészségre és a schengeni államok nemzetközi kapcsolataira. Az ellenőrzések számos olyan feltételt támasztanak, amelyeket az utazónak feltett kérdéseken keresztül lehet ellenőrizni. Az ellenőrzés mindig azonos módon zajlik, függetlenül attól, hogy a személy vízumkötelezettség alá esik-e. A határrendészek kötelesek a külső határt átlépő harmadik országbeli állampolgár úti okmányát a be- és kilépés idejét és helyét jelző átléptető bélyegzővel ellátni.

A konzulátusokon és a határokon egyaránt ellenőrzik a Schengeni Információs Rendszerben, hogy az adott személy belépését nem tiltja-e valamelyik tagállam. A SIS figyelmeztető jelzéseket ad azoknak a harmadik országból származó állampolgároknak az esetében, akik ellen beléptetési tilalom van érvényben a schengeni térségben, akik körözés alatt állnak, és akiket védelem alá kell helyezni. Minden harmadik országból származó, az EU-ba belépő állampolgárt, akár szüksége van vízumra, akár nem, szisztematikusan leellenőriznek a SIS-ben.

A határforgalom-ellenőrzés schengeni elveit az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

- *Minden szerződő fél érdekének figyelembe vétele:* ez az elv csak akkor érvényesülhet, ha a határellenőrzést végrehajtó személy a nemzeti jogszabályokon túl ismeri minden más tagállam jogrendszerét is, de ez nyilvánvalóan eltúlzott igény. Fontos ebben a tekintetben a megfelelő képzés, és a megfelelő információkhoz történő hozzáférés biztosítása is.
- *Egységes elvek és nemzeti jogszabályok:* a schengeni egyezmények olyan államok közötti szerződések, melyek meghatározzák a határforgalom ellenőrzés egységes nemzetközi elveit, de közvetlen jogkövetkezményük az egyes állampolgárra, vagy a határrendészre nincs. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény és a Schengeni Határellenőrzési Kódex által meghatározott szabályokat a tagállamok saját eljárási szabályaiknak megfelelően érvényesítik.
- *Azonos színvonalú ellenőrzés a külső határokon:* itt annak elkerülése a cél, hogy egyes határszakaszokon a többihez képest kevésbé hatékony ellenőrzés alakuljon ki. Ehhez a minimális szabványokat a Schengeni Katalógus határozza meg, és ajánlásokat tesz az élenjáró gyakorlatra.
- *A közrend és a nemzetbiztonság szempontjainak érvényesítése:* a harmadik országok állampolgárainak be- és kiutazásakor végrehajtott alapos ellenőrzés során elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az érintett személy, a járműve, illetve a birtokában lévő tárgyak nem jelentenek-e veszélyt valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. A vizsgálat magában foglalja a

Schengeni Információs Rendszerben és a nemzeti adatállományokban tárolt, személyekre, és tárgyakra vonatkozó adatok lekérdezését is.

- *A belépő forgalom ellenőrzésének elsődlegessége:* ha a határátkelőhelyen a csúcsgforgalom, vagy más rendkívüli körülmény miatt hosszú várakozások alakulnak ki, a belépő forgalom ellenőrzésének a kilépő forgalom ellenőrzéséhez képest rendszerint kiemelt jelentősége van, hiszen az Unió számára a kívülről fenyegető veszélyek felismerése, megelőzése és elhárítása fontosabb, mint a kilépő utasok ellenőrzése.
- *Belépéskor a külföldieket alaposan kell ellenőrizni:* ennek az az oka, hogy a tagállamok biztonságát elsősorban kívülről fenyegetik veszélyek. A rendszer az uniós polgárok gyors beléptetését teszi lehetővé, hogy ezáltal a határrendész figyelmének nagyobb részét a jelentősebb biztonsági kockázatokat hordozó külföldiekre összpontosíthassa.
- *Minden személy azonosságát meg kell állapítani:* mindenkinek át kell esnie legalább egy ellenőrzésen, amely – utazási okmányainak bemutatása alapján – lehetővé teszi személyazonosságának megállapítását. Ennek kettős célja van: egyrészt annak megállapítása, hogy az úti okmány felmutatója azonos-e a személlyel, akinek azt kiállították, másrészt, hogy el lehessen különíteni a közösségi jog kedvezményezettjeit és a többi személyt.
- *Az úti okmányok lebélyegzése:* ez a legcélszerűbb és egyben a legegyszerűbb mód arra, hogy a külföldi a határátlépés jogszerűségét bizonyítsa, illetve arra, hogy lehetővé váljon a schengeni térségben való tartózkodás időtartamának követése, az újabb beutazások jogszerűségének elbírálása és a vízumszabályok érvényesítése. Ezek mellett segíti a határőrök kockázatelemzését, mely az egész határellenőrzés központi eleme. Az úti okmányok lebélyegzésének rendjét a biztonsági kockázatokra való tekintettel dolgozták ki. Ebben azt is megfogalmazták, hogy mely utaskategóriáknál kell, illetve nem szükséges az úti okmányokat bélyegezni.
- *A kilépő külföldieket bűnmegelőzési céllal ellenőrizni kell:* az ellenőrzés általában kiterjed arra, hogy a külföldi betartotta-e a tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket, illetve nincs-e bűncselekmények elkövetésére utaló gyanúok.
- *Az ellenőrzés terjedjen ki a járművekre és a tárgyakra is:* a körözött járművek azonosítása céljából a határátkelőhelyeken rendszámleolvasó, -értékelő rendszereket telepítenek. A tiltott anyagok, rejtékhelyek felfedését pedig speciális technikai eszközök segítik. (Hiszen a járműlopás, az illegális autókereskedelem és egyéb bűncselekmények, például a kábítószer-, lőszer-, és emberkereskedelem között igen szoros a kapcsolat.)
- *Információcsere és szoros együttműködés:* ez kiterjed a közös adatbázisok létrehozására, a közös kockázatelemzésre, képzésre, a tevékenység teljes összehangolására. Ebben igen

szélesek a lehetőségek, természetes igényként merül fel és hatékony közös tevékenységet ígér a jelen kutatásban is felvetett szolgálati rendszerek összehangolása és egyéb bizalmas információk határrendészeti, rendőri szervek közötti cseréje.

A határforgalom-ellenőrzés schengeni rendszerének összefoglalásakor érdemes kiemelni, hogy a fent ismertetett elvek az aktuális helyzetnek megfelelően, a gyakorlatban esetenként eltérő formában jelenhetnek meg. Összességük azonban rendszert alkot. Az elénk táruló összkép megfelel a szelektív és differenciált határforgalom-ellenőrzési rendszer³⁷ fogalmának [38], melynek lényege az utasok, járművek és szállítmányok biztonsági kockázatok szerinti csoportosítása, különválasztása, majd eltérő mélységű, differenciált ellenőrzése.

1.3.2. Az átfogó mélységi ellenőrzés

Az Európai Unió külső határának átlépését követően az utazó általában további ellenőrzés nélkül közlekedhet az Unió területén, ezért a külső határokon zajló ellenőrzést oly módon kell végrehajtani, hogy az mindegyik tagállam biztonságát garantálja. A gondos ellenőrzés ellenére – a belső határokon zajló ellenőrzés megszűnése miatt – jelentkezik egyfajta biztonsági deficit, melyet a mélységi ellenőrzés rendszere hivatott csökkenteni. Magyarországon a rendszer működésének jogi háttérét a 8/2010. (II. 19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás adja meg [39].

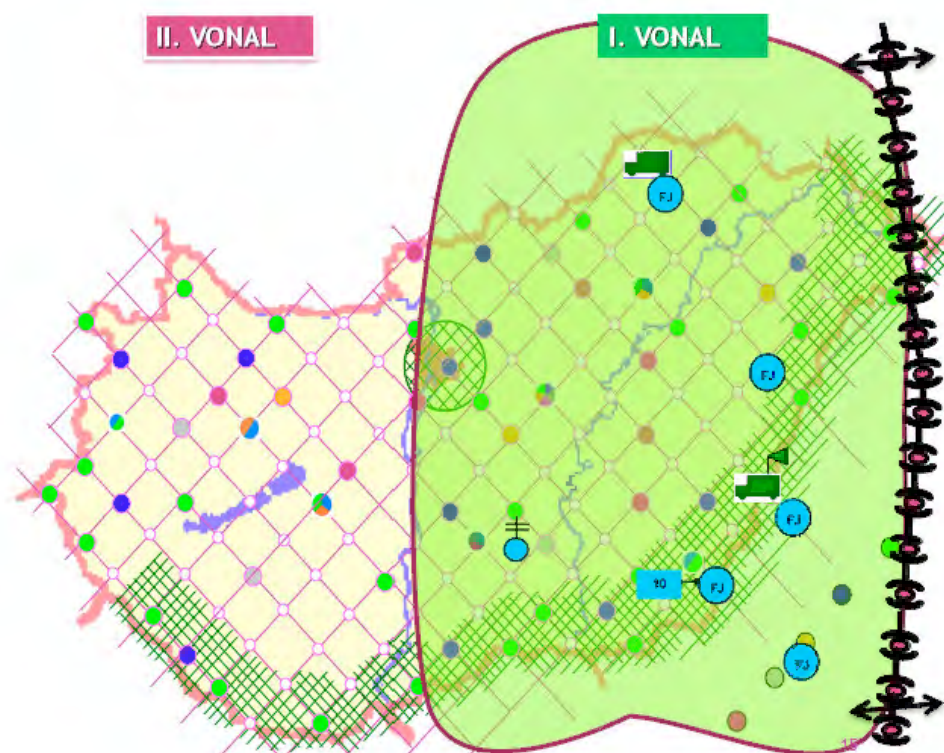
A komplex mélységi ellenőrző rendszer keretében működtetett migrációs háló (CheckNet) segítségével végzett igazoltatási, jármű-, terület- és munkavégzés ellenőrzési tevékenység bizonyos mértékig analóg a belső határokon végzett határellenőrzéssel, hiszen ebben az esetben is a személyek kilétét, jogos ott tartózkodását kell a terepen megállapítani, illetve a járművekkel kapcsolatos adatokat megszerezni.

A rendszer kialakítása azt a célt szolgálja, hogy az adott ország teljes mélységében meghatározzák azokat az ellenőrzési pontokat, ahol eredményesen lehet fellépni az utazó bűnözők, sorozatbűncselekmények elkövetői, az illegális bevándorlók, az embercsempészek ellen. Ebben a feladatban a rendőrség közlekedésrendészeti, közrendvédelmi és határrendészeti szolgálati ága mellett többek között részt vesz a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Bevándorlási és Állampolgársági

³⁷ A szelektív, differenciált ellenőrzési rendszer azt jelenti, hogy az államhatáron átlépésre jelentkező személy, jármű és szállítmány ellenőrzését a legcélszerűbb ellenőrzési módszer és eszköz megválasztásával, különböző tartalommal és terjedelemmel hajtják végre (a határátlépés irányának, idejének, az utas- és járműkategóriának és a vélhető gyanúokoknak a figyelembevételével).

Hivatal és az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség is.

Az illegális migrációs csatornák és csomópontok behálózzák az ország egész területét, de az ellenőrzésben résztvevő szervek egységei jelen vannak ezeken a pontokon, és ellenőrzési-
intézkedési feladataikat rendszerbe szervezve hajtják végre. (Hasonló módszerek és eljárások alkalmazásával növekszik a hatékonyság, elkerülhetőek a felesleges párhuzamok) [40]. A komplex ellenőrző rendszer a teljeskörű ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az általános rendészeti tevékenységek keretében, a rendelkezésre álló erők és eszközök leghatékonyabb felhasználásával működik.



1. ábra: A CheckNet rendszer vázlatja (Teke³⁸ alapján szerkesztette: Papp Csaba Lajos)

A CheckNet-rendszer továbbfejleszthető mobil okmány- és ujjnyomolvasó készülékekkel, titkosított mobil kommunikációval (EDR³⁹), egységes rendvédelmi térinformációs elemző- és vezetési rendszerrel és on-line adatkapcsolatokkal (SIS, VIS) is. Ilyen módon képes a terepről a megfelelő személy- és jármű ellenőrzésére, illetve az igazoltatási adatok közvetlen eljuttatására a megfelelő adatbázisokba.

³⁸ Dr. Teke András: A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer (Power Point prezentáció) Fellelhető: www.konyadr.hu/biztonsag.ppt (Letöltve: 2011. április 25.)

³⁹ Egységes Digitális Rádiórendszer

Számos kutató vallja ma azt a nézetet, hogy a CheckNet rendszer és így a mélységi ellenőrzés is hatékonyabban működött a Rendőrség és a Határőrség integrációja előtt. Németh [41] például ezt azzal magyarázza, hogy ezeket az ellenőrzéseket elsősorban a megyei bevetési osztályok állományával hajtják végre, akik – feladatrendszerükből adódóan – határrendészeti, mélységi ellenőrzési, közbiztonsági, közlekedésrendészeti, objektumőrizeti és csapaterős tevékenységeket egyaránt ellátnak, ezért a mélységi migrációs ellenőrzések száma folyamatosan csökkent. Részben ezt támaszták alá Lipics [42] közelmúltban végzett felmérései is, melyek során bebizonyosodott, hogy a végrehajtó állománynak igen hiányosak az ismeretei a mélységi ellenőrzésről.

Véleményem szerint az integráció óta eltelt több, mint három év egyértelműen bebizonyította, hogy a határrendész állomány szaktudását és szakfeladatai ellátásának fontosságát a rendőri vezetés ismerethiány és szakmai féltékenység miatt inkább elsorvasztotta vagy más rendőri szervbe olvasztotta be. Ugyanakkor a határrendészet fontosságát mi sem jelzi jobban, mint az a tény, hogy a 2012-ben a Magyar Köztársaságra váró schengeni ellenőrzés, illetve az erre történő felkészülés kapcsán egyértelművé vált, hogy szükséges a határrendész szakma feltámasztása és újbóli beillesztése a képzési rendszerbe, mert enélkül a schengeni követelmények nem teljesíthetők.

1.3.3. Informatikai rendszerek és adatbázisok

A mai felgyorsult világban lehetetlen hatékony munkát végezni a megfelelő információk, valós idejű adatbázisok és egyéb a munkavégzést gyorsító rendszerek nélkül. A következőkben igyekszem röviden összefoglalni az integrált határigazgatási rendszeren belül működő nagyméretű informatikai rendszereket és adatbázisokat⁴⁰:

- ***Határellenőrzési és Regisztrációs Rendszer (HERR)***: olyan sajátos multimédiás számítógépes rendszer, amely arra szolgál, hogy elősegítse a nemkívánatos és körözött személyek, járművek adatainak automatikus leolvasását, egyeztetését, rögzítését, illetve bizonyos személyek, tárgyak járművek kiszűrését, beléptetésének megtagadását, az EU és a schengeni övezet külső határán funkcionáló határátkelőhelyeken való mozgásának folyamatos nyomon követhetőségét, a törvényileg meghatározott adatok bizonyos időtartamig történő tárolását, ezáltal a bűnüldöző és a nemzetbiztonsági elvárások teljesülését.

⁴⁰ A felsoroltakon kívül Magyarországon használatban van még egy elektronikus dokumentációs adatbázis, a Nemzeti Komplex Okmánynyilvántartó Rendszer (NEKOR), melynek segítségével a forgalomban lévő okmányok eredetisége ellenőrizhető.

- **Vízuminformációs rendszer (VIS):** a harmadik országokból a schengeni övezetbe belépők vízumkérelmeinek adatbázisa, melynek célja, hogy azok, akiknek a vízumkérelmét egy tagállam már visszautasította, ne folyamodhassanak kérelemmel egy másik tagállamhoz. A VIS a kijelölt hatóságok számára lehetővé teszi a vízumadatok rögzítését és frissítését, valamint az adatok elektronikus úton való megtekintését. A VIS egy központi információs rendszerből, a nemzeti rendszerekből, továbbá az ezek közötti kapcsolatot biztosító kommunikációs infrastruktúrából áll.⁴¹
- **Schengeni Információs Rendszer (SIS és SIS-II):** olyan személy- és tárgnyilvántartási, körözési rendszer, amelynek azonos tartalmú adatbázisát a tagállamok mindegyike a központi adatbázisból kapott jelzések alapján vezeti, és nemzeti adatbázisából maga is jelzéseket küld a központi adatbázison keresztül a többi tagállam részére, így alkotva európai hálózatot. A rendszerből bármely tagállam lekérhet információkat, azonban nem módosíthatja más tagállamok adatait, bejegyzéseit. A Schengeni Információs Rendszer több elemből áll. A rendszer magja a Strasbourgban működő C-SIS, amely összefogja az egész rendszert. A hálózatot az egyes tagországokban működő nemzeti N-SIS egységek alkotják. A SIS-rendszert kiegészíti a SIRENE⁴² hálózat, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti és a helyi rendőrség, az igazságügyi szervek és a vámhatóságok kiegészítő információkat cseréljenek ki egymással. A SIRENE feladata az információk megszerzése, cseréje, a koordináció és a konzultáció segítése. Létezik egy SISNET nevű rendszer is, mely már a bevándorlással kapcsolatos adatokat is tartalmazó, átfogó információs rendszer. A SIS II a szöveges adatok mellett biometrikus azonosítók adatait is tudja kezelni, a további fejlesztések révén pedig DNS adatok is tárolhatók lesznek.
- **Ujjnyomatokat tároló európai adatbázis (EURODAC):** az Európai Unió tagállamaiba harmadik országból érkező menedékkérők azonosítására szolgáló rendszer, amely a menedékkérelmet benyújtott személyek, és az illegális bevándorlók ujjlenyomatát tartalmazza. (A hozzá tartozó személyes adatokat egy külön rendszer, az ún. Dublini rendszer tárolja.) Az adatbázis alapján meghatározható az a tagállam, amelyik a menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős.
- **Utasyilvántartási adatállomány (Passenger Name Record – PNR):** az európai-amerikai légiutas-megállapodás [43] arra kötelezi az európai légitársaságokat, hogy a terrorizmus

⁴¹ Ez a rendszer Magyarországon még nem működik, várhatóan 2011 júliusában kerül bevezetésre.

⁴² A név a “Supplementary Information REquested at the National Entries” rövidítése, a SIRENE egy, a nemzeti és helyi rendőri, vámügyi és igazságszolgáltatási szervek képviselőiből álló, 24 órás kölcsönös információs szolgálatot fenntartó hálózat

elleni védekezés miatt adják ki utasaik személyes adatait az amerikai bevándorlási hatóságoknak. Európában jelenleg a légi fuvarozók kötelezettsége csak az API-adatok (Advance Passenger Information) továbbítására terjed ki a 2004/82/EK tanácsi irányelv alapján⁴³. Az API adatokat az úti okmányok alapján rögzítik, ezek alapján az utas beazonosítható. Ez lehetőséget biztosít a határellenőrző hatóságok számára, hogy hatékonyabban vegyék fel a harcot az illegális migrációval szemben. Az API-adatok olyan információkat tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik az ismert terroristák és bűnözők azonosítását. Ehhez elegendő, hogy az érintett személyek neveit lefuttatják egy figyelmeztető rendszerben, mint amilyen például a SIS. A PNR-adatok több információt tartalmaznak (a jelenlegi tervezet alapján maximum 19 adatkategóriát), mint az API-adatok, lehetővé teszik az utasok kockázatalapú vizsgálatát és a különbségtételt ismert és nem ismert személyek között. A rendszer működésének lényege, hogy a légi fuvarozók továbbítják a foglalási rendszerükben meglévő adatokat az illetékes nemzeti utas-információs hatóságnak (Passanger Information Unit, a továbbiakban PIU). A PIU automatizált kockázatelemzést követően – megfelelően képzett rendészeti szakemberek közreműködésével – az adatok manuális elemzése révén kiszűri az utasok közül azokat, akiknek adatai arra utalnak, hogy érintettek lehetnek a tervezet céljai között meghatározott bűnözési formákban. A PNR adatok között szerepelnek útvonalkódok, a foglalás módja (például utazási iroda megnevezése, csomag súlya, fizetés módja). A PIU saját adatbázisában az adatokat meghatározott ideig kezeli, megőrzi. Ezekből az információkból tapasztalt szakemberek bűnözési, illetve bűnözői profilokkal való összevetés révén akár az utasok személyes adatainak ismerete hiányában is azonosítani tudják a gyanús személyeket, például akkor is, ha az illető hamis okmányokkal utazik, ezért nevét a figyelmeztető rendszer nem tartalmazza.

1.3.4. Technikai eszközök a határrendészeti munkában

A határrendészeti munka támogatására számtalan technikai eszköz és berendezés van jelenleg is forgalomban, illetve áll kifejlesztés alatt. A technikai eszközök célja a határőrizet és -védelem megerősítése, hatékonyabb határellenőrzés biztosítása. Ezek a szerkezetek elősegítik az illegális határsértés felfedését azokon a területeken, melyek nehezen megközelíthetők vagy ahol az elrejtőzött határsértők nehezen észrevehetőek. Rendkívül nagy előnyt jelent az

⁴³ Forrás: A Magyar Köztársaság adatvédelmi biztosának honlapja. Éves parlamenti beszámolók. 2008. III. Nemzetközi ügyek. Fellelhető: <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2008/208> (Letöltve: 2011. április 16.)

eszközök észrevétlensége, rejthetősége, ami ezáltal garantálja azt, hogy a határsértők nem érzékelik azt, hogy cselekményük az illetékes szerv által felfedésre került. A következőkben – a teljesség igénye nélkül – felsorolom a legfontosabbakat ezek közül.

A határon szolgálatot teljesítő állomány szokásos felszereléséhez tartozik a megfelelő védőruházat, a szolgálati lőfegyver, az okmányvizsgáló berendezés, az ujjnyomat-vevő készülék, a nagyító, az UV-lámpa, a mikroszkóp, a videokamera, illetve a kézi fémdetektor.

A határforgalom ellenőrzés során a személygépjárműben, tehergépjárműben, vasúti járműben elbújt személyek kiszűrésére hagyományosan CO₂-mérő műszereket, illetve endoszkópokat használtak, de ma sokkal hatékonyabbnak bizonyulnak a röntgen-kapuk, a különféle szívhang detektorok vagy az emberi elektromágneses mezőt érzékelő járműátvilágító rendszerek (pl. a szlovák-ukrán határon használt, szlovák fejlesztésű, RALEN nevű berendezés). Az amerikai védelmi piacon nemrég megjelentek olyan légzésérzékelők, melyek akár falon keresztül is képesek a légzéssel járó csekély aktivitást detektálni (Tialinx OWL1-A, Cougar 20-H és Cougar VU⁴⁴).

A szárazföldi és légi határőrizetben alkalmazott mobilitásnövelő és megfigyelő eszközök közül a legalapvetőbbek a különféle éjjellátó készülékek (pl. Lunos), illetve az infrakamerák és fényképezőgépek. Amint azt már korábbi publikációimban [35, 27] is bemutattam igen hatékonyan alkalmazhatóak a határőrizeti munka során a stabil hőkamerák (pl. Hidra), a hordozható hőkamerák, a telepített mozgásérzékelő szenzorok, illetve a különböző lépésérzékelők (pl. MIDS I-IV., COP 99, EMIDS lépésérzékelő). Manapság nagyon elterjedt, de a határőrizet terén még kevésbé kiaknázott eszközök a helymeghatározáshoz használt GPS készülékek is.

A járművek közül a megfigyelő járművek, a mobil ellenőrző járművek (Schengen busz), illetve a többcélú terepjáró gépkocsik és a terepjáró motorok mellett rendkívül hasznos eszközök a quadok. Európa nagyon sok határrendészeti szervénél évekkel ezelőtt megtörtént a rendszerbeállításuk, mely alkalmazhatóságáról csak pozitív jelzések látnak napvilágot. Ezek a 4x4 típusú, motoros járművek a zöldhatár ellenőrzésében jóval hatékonyabbak, megfelelő kialakítású, terepre gyártott fajtájuk sokkal kevésbé sérülékeny, viszont jelentősen mozgékonyabb, mint egy terepjárógépjármű. Alkalmazhatók olyan területeken is, ahol a

⁴⁴ A cég honlapján található bővebb információ ezekről a szerkezetekről: <http://www.tialinx.com/company.html>
(Letöltve: 2011. április 16.)

szolgálati járművek nem képesek elmenni. Kisebb helyet foglalnak, ezáltal szükség esetén álcázásuk is jóval egyszerűbb. Emellett igen gyorsak, és nem utolsó sorban gazdaságosak.

A légi határőrizet terén a speciális felszereltségű repülőgépeket kell megemlíteni. Ilyenek pl. a légi megfigyelő berendezések (pl. lengyel határrendészek által használt SOL-ARGUS-350, SOL-ULTRA-4000, SOL-LEO-400). Amerikában, de Európa számos országában is egyre gyakoribbak a határőrizetben az ún. UAV⁴⁵-k, azaz személyzet nélküli repülő eszközök, amelyek tulajdonképpen megfigyelő kamerákkal felszerelt távirányítású robotrepülőgépek. Magyarországon is van már számos példa ilyen eszközök sikeres alkalmazására – igaz, sajnos egyelőre nem határrendészeti területen – például a Szendrői Tűzoltóparancsnokságon 2006. augusztusában a tűzoltóságok között a régióban elsőként került sor ilyen repülőgépek készenlétbe helyezésére [44].

Ezeknek az eszközöknek a használatával olyan területeket is felügyelet alatt lehet tartani (akár nappal, akár éjszaka), melyek észrevétlen megközelítése a jelen helyzetben körülményes vagy teljesen kizárt. Átláthatóvá válna a kukoricatábla és a zárt erdő egyaránt. A kis méretű repülőgép előnye, hogy bizonyos magasságban szinte teljesen zajtalan. Az eszköz kamerával, hőkamerával felszerelt, ezért képes pontos képet közvetíteni az ellenőrzést felügyelő határrendész számára. Az UAV-k számtalan változatban kaphatóak, van helyből felszállni képes, helikopterre emlékeztető, rotoros típus (pl. Draganflyer X6), és repülőgépre emlékeztető, szárnyas változat is (pl. Skylark I). Jelenleg a legkisebb példány az AeroVironment cég által kifejlesztett, Nano Air Vehicle névre keresztelt, mindössze 10 gramm súlyú, kolibri-méretű, minden irányban rendkívül mozgékony, rotorok helyett két forgatható szárnyal helyet változtató, kép- és hangrögzítésre, valamint továbbításra egyaránt alkalmas eszköze⁴⁶.

A vízi határőrizet fontos eleme a komplex folyami, kikötői, parti megfigyelő radar rendszer, melynek előnyei a kis energiafelvétel, a párhuzamos megfigyelési lehetőség (egyidőben akár száz hajó figyelése), a nagy hatótávolság, zónák kialakításának lehetősége, a távmérőkkel felszerelt, színes és éjjellátó kamerák és a digitális térképi megjelenítés (ilyen pl a SELEX GALILEO). Hasznosnak bizonyulnak továbbá a kis merülésű, csendes, mozgékony és könnyen szállítható járőr hajók (ezek gyorsan vízre tehetők, illetve áthelyezhetők).

⁴⁵ Unmanned Aerial Vehicle rövidítése, jelentése: személyzet nélküli légi jármű

⁴⁶ A kolibrinek (Hummingbird) keresztelt kisméretű eszközről többek között itt lehet bővebbet megtudni: <http://gizmodo.com/#!5306679/pentagons-robot-hummingbird-christened-nano-air-vehicle> (Letöltve: 2011. április 11.)

A fegyverzet ellenőrzés és a terrorizmus megfékezése területén tett erőfeszítések ellenére tovább folytatódik a vegyi, biológiai, radiológiai, nukleáris (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, CBRN) fegyverek és hordozó rendszereik világméretű elterjedése valamint fejlesztése, így ezek észlelése is nagyon fontos feladat a határőrizeti munka során. Ehhez nyújthatnak segítséget a speciális gamma sugárzásmérő és neutron sugárzásmérő kapuk (pl. UKO-1M, UK-1M és PM 5000-mn), illetve monitorok, melyek a járművekben, a gyalogátkelőkön, illetve a csomagokban is képesek kimutatni a sugárzó anyagok jelenlétét [45]. Hasonlóan eredményesek a gamma sugárzás jelző készülékek, melyek segítségével a sugárzó izotópokat lehet azonosítani (pl. Radiation Pager), a mobil spectrométer és dóziserősségmérő (pl. FieldSpec) vagy a radioaktív szennyezettség monitor (pl. EKO-C).

1.3.5. Szomszédos államok közötti együttműködés

Az integrált határellenőrzési rendszer szorgalmazza a szomszédos országok együttműködését, melynek fényében az utóbbi években számos két- vagy háromoldalú megállapodás született az Európai Unión belül és kívül is. (Ezek közül a Magyarországot is érintőeket részletesen is elemzem majd a következő fejezetben.) Ezek a megállapodások főként a határokon átnyúló bűnözés, illetve az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyabbá tételét tűzik ki célul és a gyakorlatban leginkább információcserére vonatkoznak. Annak ellenére, hogy ezen megállapodások zöme lehetővé teszi a közös, rendszeres járőrszolgálat ellátását a határmenti területeken, a gyakorlatban erre még kevés helyen kerül rendszeresen, szabályozott formában sor⁴⁷.

1.3.6. Az integrált határigazgatási rendszer fejlesztése

A 2008-ban keletkezett, „Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítése [46] című közleményben összefoglalták az integrált határigazgatási rendszer fejlesztésére

⁴⁷ Néhány példa ahol már működik rendszeres közös járőrszolgálat:

- 2009 őszén Albánia és Montenegró közös határszakaszán 44 közös járőr állt szolgálatba azzal a céllal, hogy a határon átnyúló bűnözést, főként a csempészetet megakadályozzák. (Forrás: <http://www.osce.org/cpc/74813> (OSCE 6th Borders Newsletter), letöltve: 2011. július 2.)
- 2010 folyamán egy az EU által finanszírozott projekt keretében alakítottak ki közös járőrszolgálatot Ukrajna és Lengyelország közös határszakaszán. (Forrás: http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eucooperationnews/56_eucooperationnews_en.pdf (EU Co-Operation News, N 56, 16 July 2010), letöltve: 2011. július 2.)

vonatkozó javaslatokat, és több olyan új eszköz felhasználását vetették fel, amelyek közül néhány azóta már bevezetésre, illetve kipróbálásra került:

1.3.6.1. A jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítése

A harmadik országok vízumköteles, illetve vízummentes állampolgárai (akik nem jelentenek biztonsági kockázatot) önkéntes alapon vállalhatnak egy előzetes ellenőrzési eljárást, és ezzel regisztrált utazói státust kaphatnak. A kritériumok közé tartozna a megbízható utazói múlt (egyszer sem lépte túl korábban az engedélyezett tartózkodási időt – az erre vonatkozó adatok lekérhetőek lesznek a be- és kiléptető rendszerből), elegendő megélhetési forrás bizonyítása, valamint biometrikus útlevél birtoklása. A korlátozott érvényességi időszak (például öt év vagy a vízum érvényességének időtartama) folyamán a tagállamok folyamatosan ellenőriznék az elbírálási kritériumok teljesülését.

A regisztrált utazók a külső határon való átlépéskor egy ún. „automata kaput” használva egyszerűsített ellenőrzésen esnének keresztül. Ennek során egy gép leolvassa az úti okmányokon vagy a rendszerben vagy adatbázisban tárolt biometrikus adatokat, és összehasonlítja ezeket az utazó biometrikus jegyeivel, ezáltal felgyorsul a határforgalom-ellenőrzés. A biometrikus azonosítókkal ellátott útiokmányok lehetővé teszik, hogy nemcsak a regisztrált utazók, hanem az uniós állampolgárok is használják a külső határátlépés során az automatikus kapukat.

1.3.6.2. A harmadik országok állampolgárainak határátlépéseit rögzítő rendszer

A rendszer automatikusan rögzíti a rövid idejű (legfeljebb három hónapos) tartózkodásra érkező vízum-, és nem vízumköteles harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépési idejét, illetve helyét az engedélyezett tartózkodási idő megállapítása érdekében. A rendszer kiterjed a belépés idejével és helyével és az engedélyezett tartózkodási idő hosszával kapcsolatos információk rögzítésére. A nemzeti hatóságoknak küldött automatikus figyelmeztetés lehetővé teszi az engedélyezett tartózkodás figyelemmel kísérését.

1.3.6.3. Az elektronikus utazási engedélyek (ESTA)

Az EU Bizottsága vizsgálja az elektronikus utazási engedélyek bevezetésének lehetőségét, mely az utazáshoz a harmadik országbeli állampolgároktól megkövetelt vízum alternatívájának tekinthető. Lényege, hogy a vízumköteles harmadik országok állampolgárai utazásuk előtt elektronikus kérelmet nyújtanak be.

Fentiekből is látszik, hogy a reakció helyett egyre inkább a proaktivitás felé tolódik el a határigazgatási tevékenységek rendszere. A rendszer elemei egy kontinuum mentén helyezhetők el:



2. ábra: A határigazgatási rendszer kontinuumja
(Ger Daly alapján⁴⁸ szerkesztette: Papp Csaba Lajos)

1.3.7. Az integrált határigazgatási rendszer motorja: a FRONTEX Ügynökség

A közös Európai Határőrizeti Ügynökséget, azaz a FRONTEX Ügynökséget⁴⁹ az Európai Unió Tanácsa 2004. október 26-án kelt 2077/2004 számú EK rendeletével [47] hozta létre, de tényleges működését, 2005. május 1-jén kezdte meg varsói székhellyel.

⁴⁸ Ger Daly: *Integrated Border Management*. In: Summary of the Integrated Border Management – Delivering Integrated Border Management: Challenges and Solutions. Conference. 10 June, 2010. Bruxelles, Belgium. Fellelhető: http://www.eu-ems.com/practical.asp?event_id=32&page_id=400. (Letöltve: 2011. április 17.)

⁴⁹ Hivatalos nevén az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders)

Az Ügynökség feladatai, tevékenysége [48]:

- együttműködik az Europollal és a külső határokkal kapcsolatos ügyekben illetékes nemzetközi szervezetekkel, valamint a harmadik országok illetékes hatóságaival;
- összehangolja a tagállamoknak azon lépéseit, melyek a külső határok igazgatása érdekében tett intézkedések végrehajtását szolgálják, ezáltal segíti az Európai Unió külső határőrizetének és a személyek ellenőrzésének egységesítést és hatékonyabbá tételét
- előmozdítja a tagállamok közötti szolidaritást;
- biztosítja mind a Bizottság, mind a tagállamok számára a külső határok igazgatásához szükséges technikai támogatást és szakértelmet;
- összehangolja a tagállamok közötti operatív együttműködést a külső határok őrizete tekintetében;
- elősegíti a nemzeti határrendszerek képzését, továbbképzéseket szervez, közös képzési követelményeket dolgoz ki;
- kockázatelemzést⁵⁰ végez, nyomon követi a külső határok őrzésével kapcsolatos tudományos-kutató tevékenységet;
- operatív és technikai segítséget nyújt a külső határok őrzését ellátó tagállamok számára, támogatást nyújt a közös visszatérési műveletekhez a tagállamok részére;
- értékeli, jóváhagyja és összehangolja a tagállamok által javasolt közös műveleteket és kísérleti projekteket, illetve az érintett tagállamok hozzájárulásával az Ügynökség maga is kezdeményez közös műveleteket;
- a műveletek eredményeiről és kudarcairól átfogó és összehasonlító elemzést készít, mely az Ügynökség éves jelentésében kerül közzétételre.

Amennyiben olyan helyzet áll elő, a külső határok ellenőrzéséhez és őrizetéhez kapcsolódó tagállami kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan, hogy fokozott technikai és operatív segítségnyújtás válik szükségessé, a Szerződés 64. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazottak sérelme nélkül, egy vagy több tagállam támogatást kérhet az Ügynökségtől. A támogatás megvalósulhat konkrét segítségnyújtásban, valamint szakértők kiküldésében az illetékes tagállami hatóságok mellé. Az Ügynökség a közösségi pénzügyi eszközök igénybevétele mellett segítséget biztosít a tagállamoknak a közös visszatérítési műveletek megszervezéséhez.

⁵⁰ 2003-ban Helsinkiben alapították a RAC-t – Kockázatelemzési Központ (Risk Analysis Center), ahol a kockázatelemzést egy EU szakértő csoport által kifejlesztett Közös Integrált Kockázatelemzési Modell (CIRAM – Common Integrated Risk Analysis Modell) – segítségével végezték. A FRONTEX 2005-ös megalakulása után átvette a RAC-tól a kockázatelemzés feladatát.

A FRONTEX költségvetését a tagállamok önkéntes hozzájárulásai, a nyújtott szolgáltatások díja, a schengeni vívmányok végrehajtásához, alkalmazásához és fejlesztéséhez társult országok⁵¹ hozzájárulásai, illetve az Európai Unió költségvetésének erre a célra elkülönített része alkotja. (Az Ügynökség finanszírozásával kapcsolatban a mai napig fel-fellángolnak a viták.⁵²)

1.3.8. Gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABITs)

Az Afrikából kiinduló migrációs nyomásnak leginkább kitett déli tagállamok – Málta, Olaszország, Spanyolország – nyomására – az Európai Parlament 2007-ben elfogadta az ún. *RABIT-rendeletet* [49]. Az indoklásban az szerepelt, hogy a külső határőrizet és a személyforgalom-ellenőrzés ezeken a külső határokon nem bizonyult eléggé hatékonyak, különösen akkor, amikor egyes tagállamoknak nagyszámú, a területükre illegálisan belépni próbáló harmadik országbeli állampolgárok tömegeivel kellett szembenéznük. Ilyen helyzetben a tagállamok kérhetik a gyorsreagálású határvédelmi csapatok segítségét. A kiküldött csapat nagysága és kiküldetésük gyakorisága a tervezett feladat jelentőségétől függ.

1.3.9. Operatív műveletek

A FRONTEX számos operatív műveletet is kezdeményez, illetve irányít, melyeket különféle kódszavakkal neveznek el (pl. NAUTILUS, HERA, POSEIDON, AMAZON stb.). Az operatív műveletek az illegális bevándorlók felderítésére, bizonyos szárazföldi és tengeri határszakaszok, repülőterek ellenőrzésére, az illegális bevándorlók visszatoloncolására irányulnak.

⁵¹ Norvégia, Izland, Írország és az Egyesült Királyság

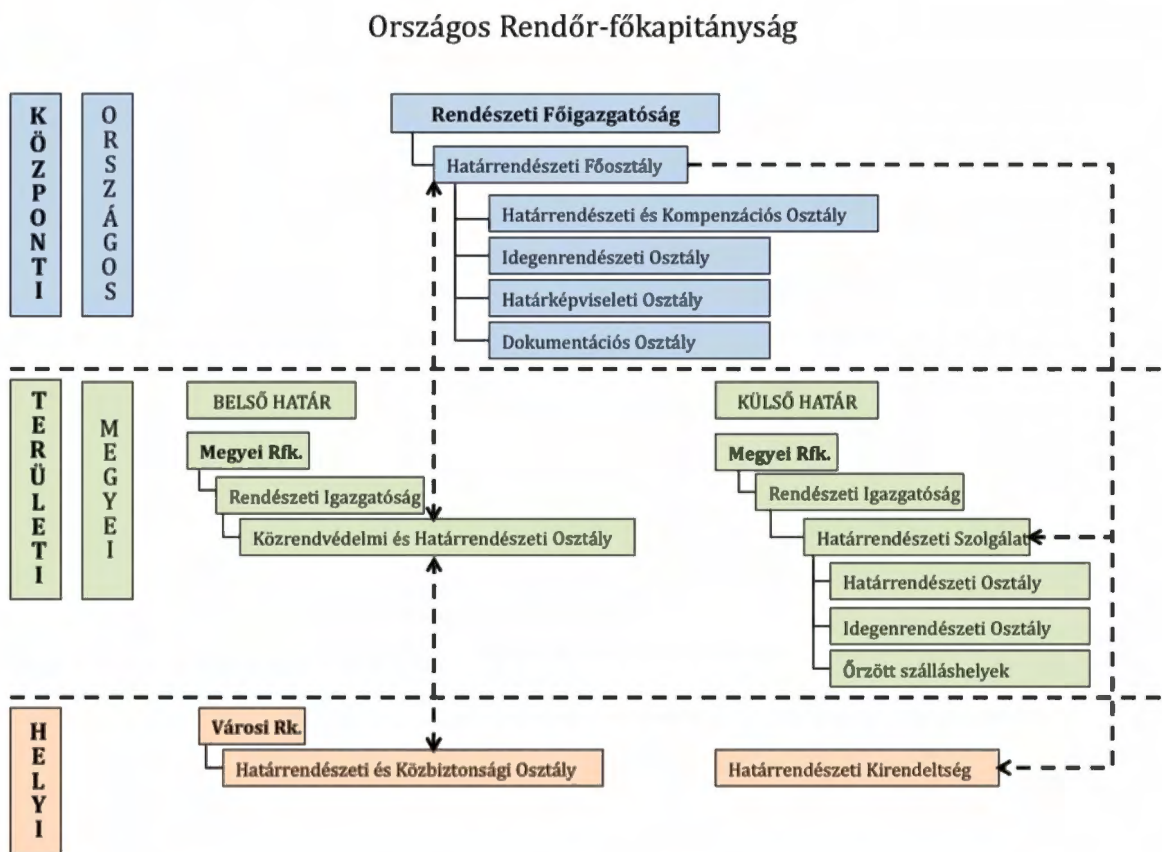
⁵² Ritecz György (2004., i.m. 758. o.) szerint az egységes EU határőrizeti rendszer működtetéséhez szükséges költségvetési fedezet többféle módon biztosítható. Egyik megoldás, hogy minden érintett állam finanszírozza a saját vonatkozó szerveinek működtetését. (Ez meglehetősen igazságtalan rendszer, hiszen a „külső határral” rendelkező országokra nyilvánvalóan anyagi többletterhet ró, továbbá köztudott, hogy az egyes tagállamok – gazdasági potenciáljuk függvényében – eltérő felszereltségű határőrséget tudnak működtetni.) A másik lehetőség – amit Ritecz György tanulmányában olvashatunk –, hogy a fegyveres erőkre – a NATO-hoz hasonlóan – a GDP vagy az EU költségvetésének meghatározott százalékát kell fordítani, sőt akár felmerülhet egy Egységes Határőrizeti Alap felállításának szükségessége is, ami a tagállamok között kiegyensúlyozottabb tehermegosztást tenne lehetővé.

I.4. A MAGYAR ÉS A ROMÁN HATÁRRENDEZETI STRUKTÚRA BEMUTATÁSA

I.4.1. A magyar határrendészeti rendszer bemutatása és értékelése

A határbiztonsági rendszer működésének biztosítása hazánkban alapvetően a Rendőrség feladata⁵³, de tevékenysége során támaszkodik a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalra, a Külügyminisztérium egyes szervezeti elemeire, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra, illetve a mélységi szűrő-kutató tevékenysége során az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségre is.

A magyarországi határrendészeti rendszer – hasonlóan a Rendőrség felépítéséhez – központi, területi és helyi szervezeti elemekből épül fel (ld. a 3. sz. ábrát).

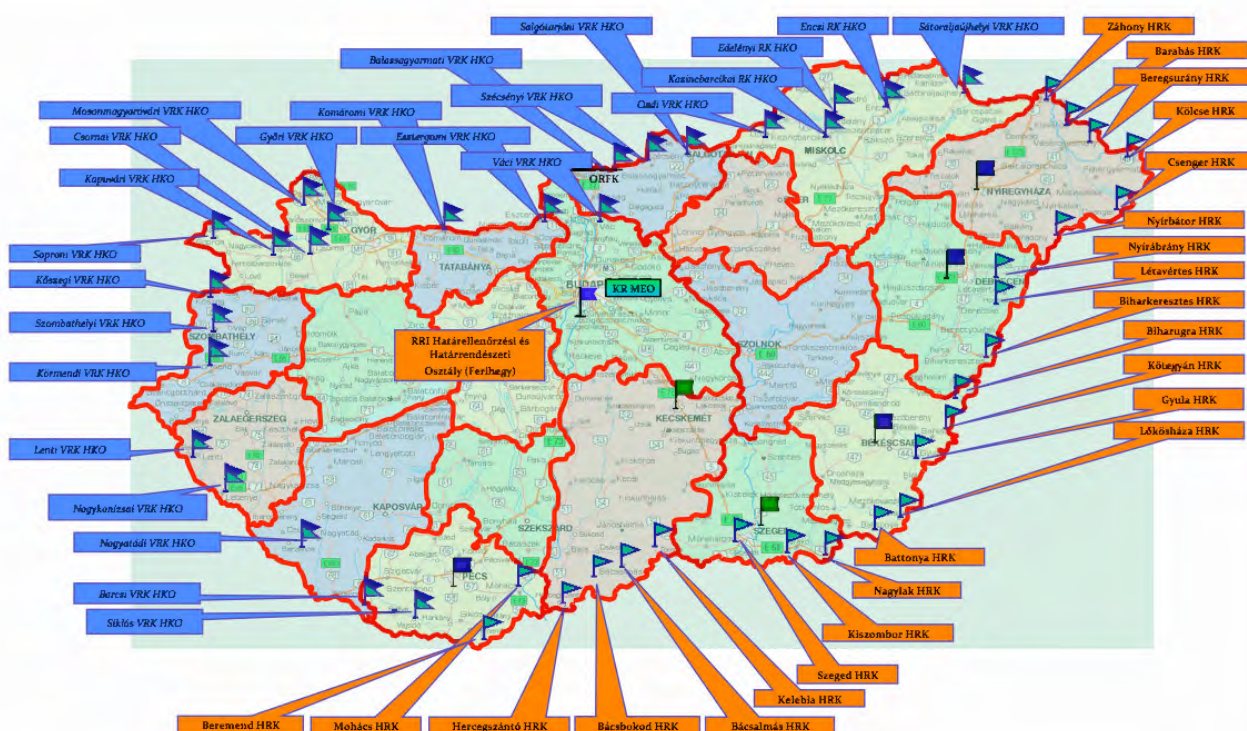


3. ábra: A magyarországi határrendészeti rendszer felépítése⁵⁴

⁵³ A 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás alapján

⁵⁴ Az ábrát Dr. Kónya József A Magyar Köztársaság Rendőrsége határrendészeti szerveinek feladat- és tevékenységrendszere c. Power Point prezentációja (fellelhető: www.konyadr.hu/hatarrendeszet.ppt, letöltve: 2011. május 1.) alapján szerkesztette Papp Csaba Lajos.

A rendszer első lépcsőjét a határrendészeti kirendeltségek jelentik, melyek illetékességi területei lefedik a külső határok teljes hosszát. Magyarországon jelenleg 5 megyében 21 határrendészeti kirendeltség található (felsorolásukat a 3. sz. melléklet tartalmazza), de a várható átszervezések folytán ez a szám nagy valószínűséggel csökkenni fog. Jelenleg hat megyében működik Határrendészeti Szolgálat: Csongrád, Bács-Kiskun, Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kinevezett szolgálatvezető irányítja a Szolgálat működését, míg Hajdú-Bihar és Békés megyében megbízott vezető látja el ezt a feladatot. (Somogy és Zala megyében a 181/2009. (IX.4.) Korm. rendelet miatt 2009.10.16.-i hatállyal szűnt meg a Határrendészeti Szolgálat.) Az ország egyetlen tisztán mélységi ellenőrzési feladatokra létrehozott szervezeti egysége, a Készenléti Rendőrség Mélységi Ellenőrzési Osztálya Budapesten található és országos hatáskörben végzi feladatát.



4. ábra: A magyarországi határrendészeti struktúra szervezeti elemei –

Határrendészeti kirendeltségek és osztályok (külső határon: zöld kis zászló, belső határon kék-zöld kis zászló), határrendészeti szolgálatok (kék nagy zászló: megbízott vezetővel, zöld nagy zászló kinevezett vezetővel), Repülőtéri Rendészeti Igazgatóság Határellenőrzési, illetve Határrendészeti Osztály, valamint a Készenléti Rendőrség Mélységi Ellenőrzési Osztálya (az ábra nagyított változata megtalálható a 4. sz. mellékletben)⁵⁵

⁵⁵ Az ábrát Dr. Kónya József A Magyar Köztársaság Rendőrsége határrendészeti szerveinek feladat- és tevékenységrendszere c. Power Point prezentációja (fellelhető: www.konyadr.hu/hatarrendeszet.ppt, letöltve: 2011. május 1.) alapján szerkesztette Papp Csaba Lajos.

Ez a szervezeti struktúra sem tekinthető még véglegesnek. Várhatóan további átalakítások és további létszámcsökkentés várható, holott a létszámhelyzet már az integráció után sem volt ideális: a legtöbb határszakaszon minimális létszámmal kellett megoldani a zöldhatár őrizését.⁵⁶ Véleményem szerint azonban a létszámgyorsítók hatékony munkaszervezéssel és a szervezeti struktúra újragondolásával orvosolhatók. Erre a negyedik fejezetben fogok részletesen kitérni.

A kirendeltségek feladatrendszerének első vonalát a határon áthaladó személyek, járművek, tárgyak ellenőrzése jelenti. Az első vonal szerves részét képezi a határátkelőhelytől távolabb, alapvetően a zöldhatár védelmét szolgáló rendszer kiépítése, mely során gépjárművel, figyelmet elősegítő technikával, szolgálati kutyákkal megerősített járőrök látnak el figyelő, mozgó, okmányellenőrző szolgálatot. Feladatuk a tiltott határátlépés megelőzése, a határrend betartatása, az átkelőhelyről visszairányított személyek feltartóztatása. E vonal mentén kap fontos szerepet a korábban említett mozgást érzékelő-előjelző eszközök telepítése és alkalmazása (pl. lépésérzékelők, radarok, hőképérzékelő kamerák, speciális ellenőrző járművek stb.).

A kirendeltségek második vonala az illetékességi terület mélységére összpontosít, mely a statikus ellenőrzés helyett elsősorban mozgó ellenőrzéseket hajt végre a forgalmas útvonalak, áthaladási csomópontok, parkolók, pihenőhelyek, üzemanyag-töltő állomások környékén. Feladatuk lehet figyelési, előjelzési feladat, de konkrét intézkedéseket igénylő feladat is, mint igazoltatás, gépjármű és utas ellenőrzés, körözési ellenőrzés.

A korábban már említett kompenzációs intézkedések egyik alapvető formája a biztonsági intézkedésekért felelős rendészeti és munkaügyi szervek tevékenységének komplex összehangolása és az ország teljes területét átfogó komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer kiépítése, működtetése. A migrációs szűrőháló célja az országban és a schengeni térségben való szabad és akadálymentes mozgás biztosítása érdekében a jogellenesen belépő és itt tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedés és intézkedések végrehajtása, a közrend és a közbiztonság javítása.

A belső határ közelében történő ellenőrzés vizuális ellenőrzésen alapul, amelyet a korlátozott sebességgel áthaladó személygépjárművek megállítása nélkül végeznek. A módszernek meg kell felelnie annak a schengeni elvárásnak, hogy szűrőpróbaszerű, de alapos ellenőrzést kell

⁵⁶ Demeter Tamás: A határrendészeti szolgálati ág jelenlegi helyzete (előadás). Magyarország schengeni tagságának tapasztalatai II. c. konferencia. Budapest, 2009. november 6.

végrehajtani a közlekedési utak forgalmi sávjain kívüli területekre (pl. parkolóba) kisorolt járművek utasai között, az esetlegesen felmerülő gyanúok igazolása, vagy kizárása érdekében. A határterületen (államhatártól számított 4-5 km-es sáv) az illetékes hatóságoknak ellenőrizni kell az iratok és úti okmányok birtoklására, és bemutatására vonatkozó kötelezettségek betartását.

A magyar határbiztonsági rendszer további tartalmi elemei közé tartozik az idegenrendészeti szakterület, a menekültügy, a határképviselő és a dokumentációs szakterület. A továbbiakban ezeket ismertetem röviden:

Az idegenrendészeti szakterületen a központi irányítás a Rendőrség központi szerve (ORFK) hatásköre. Ide tartozik a személyek államhatáron történő átadás-átvétele és hatósági átszállítása, a fogvatartás végrehajtása az őrzött szálláshelyeken, hatósági feladatok ellátása, az idegenrendészeti jogszabályokban meghatározott esetekben másodfokú eljárások indítása (pl. munkáltatóval szemben kiszabott közrendvédelmi bírság). A megyei rendőr-főkapitányságok hatáskörébe tartozik a harmadik országbeli állampolgárok kiutasítást előkészítő őrizete, kiutasítása, idegenrendészeti őrizete, kitoloncolása és a külföldieknek az ország területén történő ellenőrzése, illetve a jogszabályi feltételek megléte esetén a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése és kezdeményezése, a személyek államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatos hatósági feladatok ellátása, és az őrzött szállás fenntartása. A belső határon a rendőrkapitányságok látják el a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos határrendészeti és idegenrendészeti feladatokat, a határellenőrzés visszaállítása esetén pedig a határforgalom ellenőrzését. A külső határon pedig – kivétel a Horvátországgal közös szakaszon – jelenleg a határrendészeti kirendeltségek hajtják végre ezen feladatokat.

A menekültügy tevékenységei is szerteágazóak. Ha a külföldi idegenrendészeti, szabálysértési vagy büntetőeljárás során nyilvánítja ki menekülési szándékát, erre vonatkozó nyilatkozatát az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja és intézkedik ujjnyomatának levételére. Ezen kívül a jegyzőkönyv, valamint az ujjnyomat-lap egyidejű megküldésével haladéktalanul értesíti a menekültügyi hatóságot, valamint az előzetes vizsgálati eljárás alatt állók elhelyezésére szolgáló befogadó állomást. A menekültügyi hatóság intézkedik a személy befogadó állomásra szállításáról, kivéve, ha a külföldi ügyében a repülőtéri eljárásra vonatkozó szabályok irányadóak (ebben az esetben az előzetes vizsgálati eljárást 8 napon belül le kell folytatni, és a menekültügyi hatóság a kérelmezőt a repülőtér tranzitterületén található szálláshelyen helyezi el), vagy vele szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedés alkalmazásának van helye.

A *határképviselő* témakörében kell ellátni mindazokat a feladatokat, amelyek elsősorban a szomszédos országokkal való, nemzetközi szerződésekben előírt kötelezettségekből származnak. Ezek közül kiemelkedő fontosságú az államhatár felmérésére, megjelölésére és karbantartásra létrejött vegyes bizottságok feladatainak ellátása, valamint az államhatár rendjének fenntartására, a határesemények kivizsgálására létrejött szervekkel kapcsolatos feladatok. A határképviselői feladatokhoz tartozik még a határforgalom ellenőrzéssel kapcsolatos kétoldalú szerződések előkészítése, a tárgyalások jogi előkészítése, valamint az EU döntéshozatali mechanizmusában való részvétel, továbbá az EU külső határokért felelős ügynöksége, a FRONTEX tevékenységében való részvétel is. Ez több tevékenység ellátását is jelenti: az igazgatótanács magyar tagjának az ülésekre háttéranyagok készítése, a FRONTEX szakértői munkacsoportokban képviselő ellátása, szakmai anyagok készítése, a FRONTEX által szervezett közös műveletekben, valamint a gyorsreagálású határvédelmi egységekben való részvétel szervezése, koordinálása, a magyarországi FRONTEX műveletek szervezése.

A *dokumentációs szakterület* fő feladata az úti-, és egyéb jogosultságot igazoló okmányok eredetiségének és érvényességének ellenőrzése. Napjainkban a jogsértő cselekményt elkövető személyek jelentős része az útiokmány tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás büntetettét követi el. Az eredményes munkához elsődlegesen szükséges a végrehajtó állomány okmányismereti jártasságához, készségéhez szükséges mintaeredeti okmányok beszerzése és feldolgozása, illetve az állomány folyamatos képzése az okmányhamisítások felismerési készségének javítása végett.

A jelenleg alkalmazott elektronikus dokumentációs adatbázist (Nemzeti Komplex Okmánynyilvántartó Rendszer: NEKOR) hatékonyabbá tehetné a Hollandiai repülőtereken sikerrel alkalmazott eredeti útiokmányok rendező szekrénye. A hamis vagy hamisított útiokmány kiszűrése ezáltal sokkal hatékonyabb és biztonságosabb lenne, hiszen az ellenőrzést végrehajtó személy a kérdéses okmányt kézbe fogva tudná össze hasonlítani egy eredeti példánnyal.

1.4.2. A román határrendészeti rendszer bemutatása és értékelése

A Román Határrendőrség megtartotta önállóságát, a Rendőrségtől független szervezetben látja el feladatait. 2009. 04. 30-ig országos, regionális, megyei és helyi szintű szervekkel rendelkezett, a szervezeti struktúra tehát a következőképpen épült fel:

- Országos Határrendőr Főfelügyelőség (Bukarest)
- 7 Határrendőr Igazgatóság
- 21 Megyei Határrendőr Felügyelőség
- Határrendőr Kirendeltségek (korábban pikétek)

A Magyar Köztársasággal két Határrendőr Igazgatóság volt közvetlen munkakapcsolatban, a Temesvári és a Nagyvárad. Illetékességileg a Temesvári Határrendőr Igazgatóság Temes megyében, a Nagyvárad Határrendőr Igazgatóság Bihar, Szatmár és Arad megyékben diszlokált. (Az utolsó Nagyvárad Határrendőr Igazgató Nemes Gheorghe Viorel ezredes volt, aki nyugállományba vonult.)

Az Igazgatóságok szerepét 2009. 05. 01-től a megyei Határrendőr Felügyelőségek vették át.

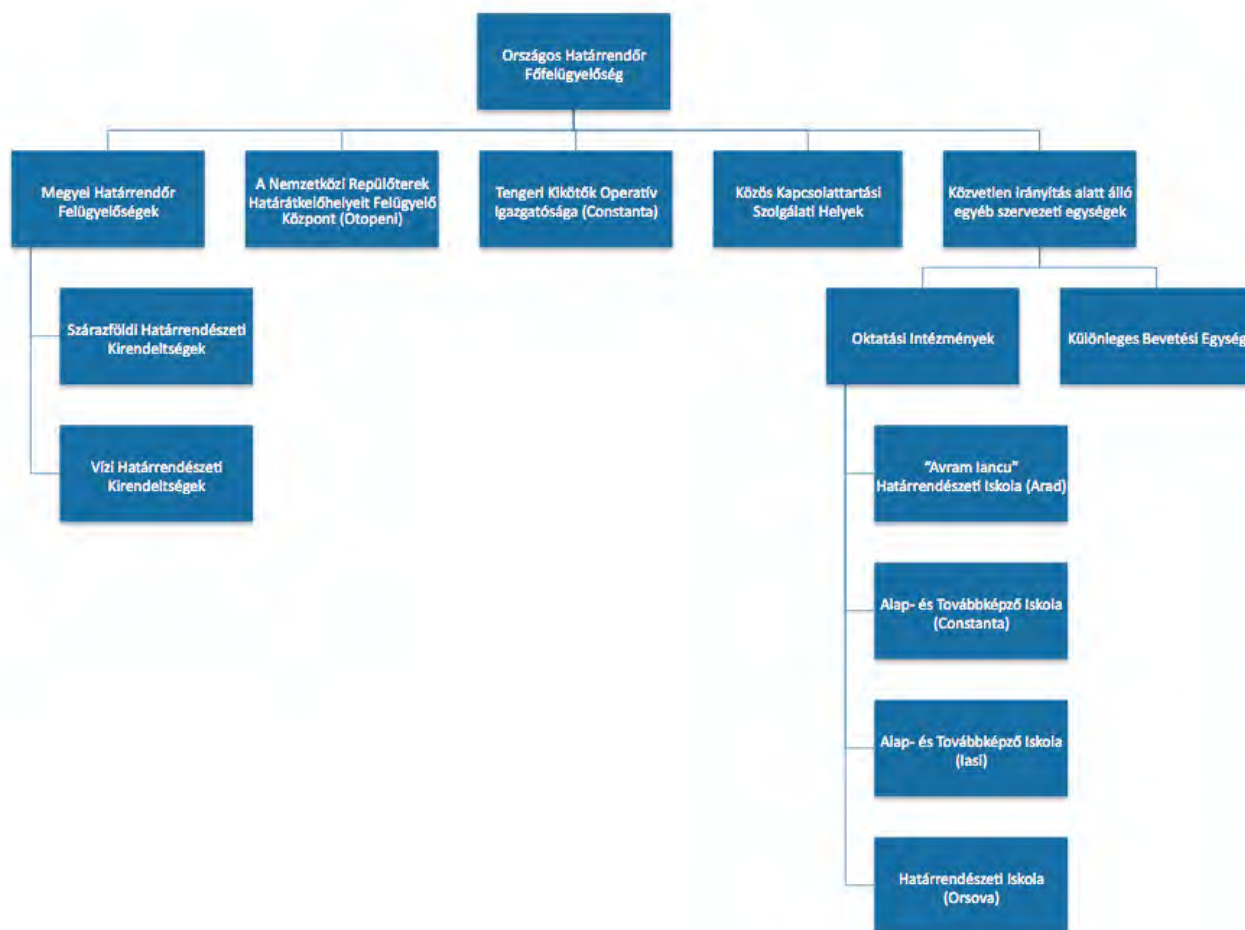
A megszűnt Határrendőr Igazgatóságok állománya többségében a megyei Rendőr-főkapitányságokra került rendőri beosztásokba, elenyésző százalékuk pedig a megyei Határrendőr Felügyelőségekhez került.

A romániai határrendőrség közel 3140 km határszakasz ellenőrzéséért, kezeléséért felel, melyből 2050 km EU-s külső határ és 1090 km EU-s belső határ. A határrendőrség működését a Közigazgatási és Belügyi Minisztérium felügyeli. Központi szerve az Országos Határrendőr Főfelügyelőség, mely a határrendészeti tevékenység központi irányítása és felügyelete mellett nyomozó és kutatómunkát is végez (főként a szervezett bűnözés, illegális migráció, illetve a határon átnyúló bűnözés területén), illetve a tevékenységi köréhez tartozó nemzetközi együttműködésben is fontos szerepet játszik.

A szervezeti felépítésben a következő lépcsőfokot a Megyei Határrendőr Felügyelőségek alkotják, melyek különálló szervezeti elemként, a Főfelügyelőség alárendeltségében, megyei illetékességgel látják el feladataikat. Huszonegy ilyen Felügyelőség van Romániában (felsorolásukat az 53. sz. melléklet tartalmazza).

Szintén erre a szintre – tehát a Határrendőr Főfelügyelőség alárendeltségébe – tartoznak a nemzetközi repülőterek határátkelőhelyei (ld. 5. sz. melléklet) és a szomszédos országokkal közösen működtetett közös kapcsolattartási szolgálati helyek .

A Megyei Határrendőr Felügyelőségek alárendeltségébe tartoznak a szárazföldi és vízi Határrendőr Kirendeltségek, ezeket is a 5. sz. mellékletben soroltam fel.



5. ábra: A román határrendészeti rendszer vázlatos felépítése

(Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011)

A román integrált határigazgatási rendszer több minisztérium és kormányzati szerv együttműködésével valósul meg, és alapvetően ugyanabból a – nemzetközi ajánlások alapján kialakított – négy szűrőből áll, melyeket a magyar rendszerrel is bemutattunk. Ezek tehát a következők:

Első szűrő: harmadik országokban (főként származási- és tranzitországokban) végzett tevékenységek

Ide tartozik a határokon átnyúló bűnözés elleni harc, melyben a külügyi attaséknak és hivatalnokoknak van kiemelt szerepe. Románia számos országgal⁵⁷ – többek között hazánkkal – kötött együttműködési egyezményt és résztvesz több nemzetközi programban is.

Második szűrő: a határokkal kapcsolatos két- és többoldalú nemzetközi együttműködés

Ez elsősorban a szomszédos országokkal, illetve más EU tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodásokat jelenti, tehát főként a közös kapcsolattartási szolgálati helyeken – az együttműködő felekkel közösen – végzett tevékenységek tartoznak ide.

Harmadik szűrő: a külső határokon foganatosított intézkedések

Ide tartoznak a schengeni követelményeknek megfelelő határforgalom-ellenőrzési és megfigyelési tevékenységek.

Negyedik szűrő: az állam területén belül végzett tevékenységek (mélységi ellenőrzés)

Az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözés kiszűrése, megakadályozása, felderítése érdekében végzett tevékenységek tartoznak ide.

A fenti szűrőrendszer működését számos kiegészítő, támogató alrendszer segíti, melyek közül a legfontosabbak a következők:

- *Infrastruktúra* – ide tartoznak a határrendészeti létesítmények, illetve a kommunikációs infrastruktúra is (adótornyok, antennák stb.)
- *Adat-, illetve hangátvitel* – ez az alrendszer nagyterjedésű és lokális hálózatokból (WAN és LAN), valamint a felhasználók által használt adat- és hangátviteli eszközökből áll (fix és mobil – főként TETRA – kommunikáció).
- *Informatika* – minden határrendészeti szervezeti egység számára elérhető és hozzáférhető on-line rendszer, mely a helyi és a nemzetközi adatbázisokat (VIS, SIS, EURODAC, Interpol, Europol, AFIS⁵⁸, API stb.) egyaránt tartalmazza

⁵⁷ Ausztria, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Kína, Horvátország, Franciaország, Németország, Nagy-Britannia, Görögország, Magyarország, Olaszország, Macedónia, Moldávia, Montenegro, Hollandia, Lengyelország, Oroszország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Svájc, Törökország, Ukrajna, USA (Forrás: a Román Határrendőrség honlapja, <http://www.politiadefrontiera.ro/>, letöltés dátuma: 2011. július 2.)

⁵⁸ Automated Fingerprint Identification System (Automatizált Ujjlenyomat Azonosító Rendszer)

- *Megfigyelés* – ide tartoznak a speciálisan a zöld-, illetve a kékhatárokon alkalmazott éjjeli és/vagy nappali fix és mobil kamerák, szenzorok, radarok, illetve az ezek által küldött adatokat elemző, rögzítő központok.
- *Logisztika* – ide tartoznak a szárazföldi, vízi és légi közlekedési, illetve szállító eszközök, melyeket a határrendészeti munka különféle területein használnak.
- *Támogatás* – ide a rendszer működését támogató adminisztratív, valamint képzéssel, oktatással, személyzetfejlesztéssel, eszközbeszerzéssel, karbantartással összefüggő tevékenységek tartoznak.

A közös szolgálat ellátásához szükséges kétoldalú egyezmény 2008. október 21-én Szegeden aláírásra került, melyet a Román parlament is jóváhagyott, a szakértői szintű tárgyalások azonban még napjainkban is folynak. Jelenleg 2011 júliusában a Határrendőrség további átszervezése, újrastrukturálása van folyamatban. Bihar megyét érintően ez azt jelenti, hogy az Igazgatóság és a négy Kirendeltség tekintetében a jelenlegi 190 főből egy 90 fős szervezetet kívánnak létrehozni. A másik aktuális koncepció a schengeni csatlakozás után az, hogy Nagyvárad székhellyel a román-magyar közös határszakaszon egy 14 főből álló Határrendészeti Szolgálatot hoznak létre 5 fő Kurticsi, 9 fő nagyváradai szolgálat ellátási hellyel.

A romániai Sch-Eval ellenőrzés felvetette, hogy szeretné ha Románia továbbra is fenntartana egy jól működő szűrőrendszert, és nem számolná fel teljesen a határrendészeti rendszerét. Ez a felvetés egy 70, esetleg 100 fős Határrendészeti Szolgálat felállításának lehetőségét vetíti előre.

Mindezek alapján elmondható, hogy a román rendszer a magyarhoz hasonlóan lett kialakítva, hiszen az átszervezések következtében ott is három szintű szervezeti felépítés jött létre. Ez növeli egyfelől a belső hatékonyságot, hiszen a kiesett lépcsőfok következtében feltehetően javulni fog az információáramlás és az együttműködés. Másfelől a magyar és a román rendszer hasonló felépítése a két ország együttműködése szempontjából is kedvező, hiszen az azonos szintek közvetlenül tudják kezelni a felmerült problémákat a két ország között.

Romániában jelenleg külön határrendőrség van, ahogyan a Schengen-csatlakozásig Magyarországon is önálló Határőrség működött. Várható, hogy a csatlakozás után náluk is integrációra kerül majd sor. Régebben gondot okozott, hogy a román politikai vezetés nem engedélyezte a végrehajtási szinteken a közvetlen telefonos összeköttetést a magyar határrendészeti munkatársakkal, (ahogyan ez a szovjet majd ukrán közös szakaszon megvalósult), de szerencsére ma már elmondható, hogy a politikai környezet nincs jelentősebb hatással a szakmai munkára, az

államhatárral kapcsolatos feladatok megoldása közvetlenül a határrendész szakemberekre van bízva, közöttük a határ mindkét oldalán igen jó az együttműködés.

A felhasznált rendszerek és eszközök tekintetében megállapítható, hogy a román határrendőrség jól felszerelt, birtokában van mindazon eszközöknek és technikai rendszereknek, melyek a hatékony együttműködéshez szükségesek⁵⁹.

I.5. KÖVETKEZTETÉSEK

Ebben a fejezetben áttekintettem, hogy a szakirodalomban milyen fogalmi meghatározások léteznek a rendészet, illetve a határrendészet fogalmára, és röviden ismertettem a határrendészeti tevékenységkör fő elemeit (határőrizet, és határforgalom-ellenőrzés, a határrend fenntartása, mélységi ellenőrzés, idegenrendészeti feladatok és szakmai irányítási, felügyelet és szakhatósági jogkör, valamint kompenzációs intézkedések).

A határrendészet aktuális kérdéseit és megoldandó problémáit összegezve megállapítottam, hogy

- igen messzire nyúlnak vissza az irányítási rendszer centralizációjának érdekében tett törekvések, de még egyáltalán nincs a folyamatnak vége. Nagy szükség van az egységes rendszerre, illetve a rendszer, a Schengen-kódex és a végrehajtási rendeletek egységes értelmezésére az egyes tagállamokban;
- az Unió egyfelől elkötelezett a migrációs kérdés rendezése iránt, ennek ellenére ma már az EU több tagállamában látható, hogy a korábbi – a menekültek felé történő – határnyitás száznyolcvan fokos fordulatot vett. Magyarországnak sajnos a mai napig nincs kialakult migrációs stratégiája, holott nagy szükség volna egy olyan hálózatos szemléletű stratégia kialakítására és érvényesítésére, amelyen belül valamennyi migrációval kapcsolatos ügy intézése egy komplex, megfelelően strukturált rendszeren belül történhet;
- a szervezett bűnözés és a pénzmosás elleni küzdelem sem képzelhető el megfelelő nemzetközi összefogás nélkül;
- jelenleg sem a katasztrófavédelmi törvény, sem a tűzvédelmi törvény nem tér ki egyértelműen a határterületen bekövetkező katasztrófaesemények kezelésére, de szerencsére

⁵⁹ A SIS-t még nem használják, csak a próbaverzió fut, de amint Schengen-tagok lesznek, ez a probléma is megoldódik.

vannak regionális határmenti egyezmények több megyében is, melyek jó irányt mutathatnak a jövőbeni nemzetközi együttműködéshez.

Az integrált határigazgatás rendszerét elemezve megállapítottam, hogy a rendszer tulajdonképpen két tengely mentén helyezi el a lehetséges együttműködési területeket: régiók és országok közötti, illetve intézmények/hatóságok/társszervek közötti együttműködésre ösztönöz. Összefoglaltam a rendszer napi működésben tetten érhető elemeit is: a schengeni ellenőrzés teljes rendszere, az egy megállásos ellenőrzés, az átfogó mélységi ellenőrzés, a szomszédos államok közötti együttműködés, a FRONTEX Ügynökség, a különféle szoftverek, adatbázisok alkalmazása, illetve a különféle technikai berendezések működtetése, mely utóbbiak terén megállapítottam, hogy a technika gyors fejlődésének következtében a gyakorlatban a lehetőségek még koránt sincsenek olyan mértékben kiaknázva, mint ahogyan ezt a fejlesztések lehetővé tennék.



6. ábra: Az integrált határigazgatási rendszer napi működésben tetten érhető elemei

(Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011)

A magyar határrendészeti rendszer vizsgálatakor megállapítottam, hogy a feladatrendszer és a folyamatok teljes mértékben megfelelnek a schengeni előírásoknak. Noha sok szervezeti egység létszám gondokkal küzd, véleményem szerint ezt hatékonyabb munkaszervezéssel lehetne orvosolni, melyre teszek is majd javaslatot a negyedik fejezetben.

A román határrendészeti rendszer elemzése során megállapítottam, hogy a román rendszer a magyarhoz hasonlóan lett kialakítva, hiszen az átszervezések következtében ott is három szintű szervezeti felépítés jött létre. Ez növeli a hatékonyságot, hiszen a kiesett lépcsőfok következtében feltehetően javulni fog az információáramlás és az együttműködés. A magyar és a román rendszer hasonló felépítése a két ország együttműködése szempontjából is kedvező, hiszen az azonos szintek közvetlenül tudják kezelni a felmerült problémákat a két ország között.

Romániában jelenleg külön határrendőrség van, ahogyan a Schengen-csatlakozásig Magyarországon is önálló Határőrség működött. Várható azonban, hogy hamarosan náluk is integrációra kerül majd sor, így ezután a szervezeti felépítésben is jobban közelít majd a két ország rendszere egymáshoz.

Ma már a politikai környezet nincs jelentősebb hatással a szakmai munkára, az államhatárral kapcsolatos feladatok megoldása közvetlenül a határrendész szakemberekre van bízva, közöttük a határ mindkét oldalán igen jó az együttműködés.

A felhasznált rendszerek és eszközök tekintetében megállapítható, hogy a román határrendőrség jól felszerelt, birtokában van mindazon eszközöknek és technikai rendszereknek, melyek a hatékony együttműködéshez szükségesek. A fejezetben összefoglalt megállapításaim alapján úgy gondolom, hogy a közös elhelyezéssel történő közös szolgálat létrehozásához és működtetéséhez a megfelelő alap megvan: a két országban alkalmazott módszerek és eljárások, a napi munka során használt adatbázisok és rendszerek egymáshoz jól illeszthetők, nincs szükség átalakításokra a közös szolgálati helyek létrehozása előtt.

II. MAGYARORSZÁG ÉS A SZOMSZÉDOS ÁLLAMOK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS VIZSGÁLATA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A ROMÁNIÁVAL VALÓ KAPCSOLATRA

II.1. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÉS A JÓSZOMSZÉDI KAPCSOLATOK

A stabilitás, a biztonság és jólét alapelvei állnak az Európai szomszédságpolitika⁶⁰ középpontjában, amelynek keretében az EU meghatározta a keleti és a dél-mediterrán országokkal fenntartott kapcsolatok fejlesztésének stratégiai irányvonalait. Ebben egyértelművé teszik, hogy az Unió a vele szomszédos keleti államokkal – Ukrajna, Fehéroroszország, Oroszország és Moldova –, valamint a deli-mediterrán térség országaival – Algéria, Egyiptom, Izrael, Libanon, Jordánia, Líbia, Marokkó, Szíria és Tunézia – az elmélyült együttműködés politikájára törekszik.

Az új szomszédságpolitika a párbeszéd új alapokra helyezését tűzi ki célul és ebben igen fontos szerepet szán az Unió külső határain található területek közösségeinek. A javasolt együttműködési formák között innovatív elemként megjelent a határon átnyúló együttműködés is, mely – amellet, hogy fontos szerepet játszhat a gazdasági és társadalmi stabilitás megteremtésében – egyben a bizalomra és a biztonságra is nagy hatással van (ezért az Unió védelempolitikájában is hangsúlyosan jelenik meg). A határon átnyúló együttműködés koncepciója mögött az a gondolat húzódik meg, hogy az EU külső határai mentén elhelyezkedő határrégiókat kapcsolataik élénkítésével, a jószomszédi kapcsolatok térségi feltételeinek megalapozásával lehet kimozdítani korábbi elszigetelt helyzetükből.

Az *euroregionális együttműködések* a politikai, a gazdasági, valamint a társadalmi és a kulturális együttműködés új formáit jelentik a határok mentén, és segítenek szélesebb társadalmi alapokra helyezni az országok közötti párbeszédet.

Az eurorégiók azért is kerülnek manapság egyre jobban a figyelem középpontjába, mert ezek bizonyultak a határ menti együttműködés legeredményesebb formáinak a történelmileg,

⁶⁰ Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy - Strategy Paper, Brussels, 12.5.2004 COM(2004) 373 final. Fellelhető: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf (Letöltve: 2011. május 8.)

földrajzilag, etnikailag és gazdaságilag elválasztott területek között. Lehetővé teszik a korábban összetartozó területek természetes vonzaskörzetének megteremtését, a perifériális helyzetben levő határrégiók felzárkóztatását, a határmenti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítését.

Az eurorégiók szerepének fontossága európai szintű jogszabályokban és az együttműködési programok megvalósítását biztosító pénzügyi források mértékében is tetten érhető. Az Európa Tanács 1980-ban kezdeményezte a Madridi Keretegyezményt⁶¹, amely a helyi és regionális önkormányzatok határmenti együttműködését segíti elő a legkülönbözőbb területeken. A Magyarországgal szomszédos országok a 90-es évek folyamán csatlakoztak a Madridi Keretegyezményhez⁶². (Szerbia az egyetlen kivétel – itt az egyezmény hiánya nagymértékben gyengítheti a határmenti kapcsolatokat.)

Az Európai Unió 2007 és 2013 között 684 millió euróval tervezi finanszírozni a Magyarországot érintő, határon átnyúló együttműködési programokat. Ezek célja a határmenti megyékben a gazdasági és szociális kapcsolatok szorosabbá tétele. Mindez különösen fontos a keleti és déli határrégiók esetében.

Magyarország több ponton is arra törekszik, hogy elősegítse a közép-kelet-európai új EU tagállamok szomszédsgpolitikájának új alapokra helyezését. Hazánk több euroregionális szintű kezdeményezésben is tevékenyen részt vesz, így például szerepet vállalt a Visegrádi Országok Eurorégióinak Konzultatív Tanácsa létrejöttében. A Tanácsot alkotó magyar, cseh, lengyel és szlovák eurorégiók a határon átnyúló regionális összefogást, az interregionális tapasztalatcserét tűzték ki célul ebben a kezdeményezésben.

A 2006-ban Szarajevóból induló “Nyugat-Balkán Visegrádi Alap” nevű kezdeményezés átfogó célja szintén a határmenti együttműködés elősegítése. Ezen belül elsősorban a helyi demokrácia

⁶¹ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény, ETS No. 106. Fellelhető: http://www.europatanacs.hu/pdf/hatarmenti_egyuttmukodes.pdf (Letöltve: 2011. május 1.). Magyarország az egyezményt 1992. április 6-án írta alá (1997. évi XXV. törvény)

⁶² Románia megszorító fenntartást fűzött az Egyezményhez, melyben kikötötte, hogy a helyi és regionális szintű együttműködések szigorúan a szomszédos megyékre korlátozódhatnak. Ez azért problematikus, mert így nem vehetnek részt az ilyen megállapodásokban a jelentős számú magyar kisebbséggel rendelkező, ám Magyarországgal közös határral nem rendelkező belső megyék (Hargita, Maros és Kovászna).

fejlesztése és a civil szervezetek bevonása a kormányközi szinten jelentkező fejlesztési igények megvitatásába jelenik meg célként.

Az EU külső-délkeleti határainak biztonságát 1999 óta segíti az ún. "Szegedi Folyamat", melynek célja a közlekedési, gazdasági, jogi, szociális határok lebontása, illetve a határmenti együttműködés támogatása. A 2003-ban létrehozott "Nyíregyházi Kezdeményezés" ehhez hasonlóan pedig Ukrajna demokratizálódását hivatott elősegíteni.

Magyarország Európa-politikai stratégiájában kiemelt szerepet kap a határon túli magyarság érdekeit szolgáló olyan közös európai alapértékek képviselője, mint a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, a kisebbséghez tartozók jogai. Ennek érdekében is szorosabb együttműködés szükséges az ország keleti és déli határai mentén található régiókkal.

II.2. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMHATÁRHOZ KAPCSOLÓDÓ SZERZŐDÉSEI, A VONATKOZÓ NEMZETKÖZI ÉS BELSŐ JOGI NORMÁK RENDSZERE⁶³

A határszerződés az államhatárhoz kapcsolódó – általában – kétoldalú egyezmények rendszerét jelenti, de tágabb értelemben beletartoznak a békeszerződések, valamint az államhatárhoz közvetlenül, illetve közvetetten kapcsolódó határegyezmények is. (A határegyezmények olyan nemzetközi szerződések, amelyek az államhatárra vonatkozó és azzal kapcsolatos jogviszonyokat szabályozzák.) A Magyar Köztársaság államhatárához kapcsolódó kétoldalú szerződéseit csoportosíthatjuk Magyarországnak a schengeni határbiztonsági rendszerben betöltött szerepe alapján is:

- *valamennyi határviszonylatban meglévő szerződések:* az ún. igazgatási kérdéseket rendező szerződések (határjeles, határforgalmi és határrendi egyezmények; visszafogadási egyezmények, katasztrófavédelmi megállapodások; egyéb megállapodások, pl. vízgazdálkodási együttműködésről, szolgálati célú határátlépésről stb.)
- *a belső határok rendjéhez kapcsolódó szerződések:* határokon átívelő bűnüldözési együttműködési egyezmények és a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló egyezmények;
- *a külső határok rendjéhez kapcsolódó szerződések:* a kishatárforgalmi egyezmények⁶⁴, a

⁶³ A fejezet megírásához főként Tóthné dr. jur. Demus Mária (2007), i. m. 3.3.1. fejezetét használtam fel forrásként.

⁶⁴ Jelenleg a szomszédos országok közül csupán Ukrajnával van a Magyar Köztársaságnak érvényes kishatárforgalmi egyezménye (2007. évi CLII. tv.) A schengeni jogharmonizációs folyamatban Magyarország vállalta az ilyen

szervezett bűnözés elleni fellépés tárgyában kötött megállapodások.

A határrendi egyezmények általános célja a jószomszédi kapcsolatok elmélyítése, valamint a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és a határrend fenntartása terén megnyilvánuló együttműködés erősítése. További célkitűzés a kölcsönös segítségnyújtás a közös államhatár rendjének megsértése esetén, valamint a határokon átnyúló károk keletkezésének enyhítésére. Romániával legutóbb 2009-ben kötöttünk ilyen határrendi egyezményt⁶⁵. Az egyezmény alapján a határrendsértéseket ki kell vizsgálni, melyre egyoldalú vagy közös eljárásban kerülhet sor. A román egyezményben erre több kivizsgálási szint is szerepel. A határrendsértéseket napjainkban minden esetben a területileg illetékes Határrendészeti Kirendeltségek vizsgálják ki, egyetértés hiányában a határmegbízott által kijelölt személy. Ha ezen a szinten is hiányzik a konszenzus, akkor diplomáciai úton kell rendezni a határrendsértést. Minden esetben közösen kell kivizsgálni az államhatáron történő átlövést, az átható robbantást, amely a másik szerződő fél területén kárt okoz, illetőleg veszélyhelyzetet idéz elő, a lőfegyverrel történő átlövést, a fegyveres területsértést, a szándékos légtérsértést, az átkényszerítést, a környezetszennyezést, a tűzokozást és a határjelrongálást.

Az egyezmények tartalmazzák a feladatok végrehajtására létrehozott tisztségeket betöltő személyek feladatait is. Román viszonylatban határügyi főmegbízott és határmegbízottak, illetve helyetteseik vannak. A főmegbízott feladata a határrend és a határőrizet általános helyzetének értékelése, a határátkelőhelyek rendjének és a határforgalom ellenőrzésének biztosítása, valamint a határmegbízottak tevékenységének irányítása, összehangolása és a határmegbízottak által nem rendezett ügyekben döntés. A határmegbízottak közösen értékelik a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és a határrend helyzetét, és összehangolják a határőrizeti szervek tevékenységét. Haladéktalanul tájékoztatják egymást a rendkívüli eseményekről, az előkészületben lévő vagy megtörtént jogellenes határátlépésről és az államhatár közelében végzett olyan tevékenységekről, amelyek kárt okozhatnak a másik fél területén, vagy veszélyeztetik az egyének életét vagy egészségét.

egyezmények felmondását, amely 2003 végére megvalósult. 2006-ban viszont megjelent egy közösségi rendelet, amelynek alapján az érintett tagállamok a tárgyban kétoldalú megállapodásokat köthetnek. (Az Európai Parlament és a Tanács 1931/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény módosításáról. Forrás: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/l_405/l_40520061230hu00010022.pdf, letöltve: 2011. április 25.)

⁶⁵ 2009. évi XII. törvény az államhatárt, az államhatár vonalának megállapítását tartalmazó egyes nemzetközi szerződések és határokmányok kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900012.TV (Letöltve: 2011. május 7.)

Már a 90-es évek előtt is megjelentek a kétoldalú nemzetközi egyezmények az illegális migráció kezelésére, amelyeket tolonc-egyezményeknek vagy napjainkban visszafogadási egyezményeknek nevezünk. A visszafogadási egyezmény⁶⁶ személyeknek az államhatáron történő átadás-átvételéről, átutazásának engedélyezéséről, illetve hatósági kísérettel történő átszállításának engedélyezéséről szóló nemzetközi szerződés. Ezen egyezmények célja a jogellenesen belépő vagy jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadása céljából az együttműködés fejlesztése, az illegális migráció kezelhető mederben tartása. A Magyar Köztársaságnak jelenleg valamennyi szomszédos ország viszonylatában van hatályos visszafogadási egyezménye. Ezen kívül – az Uniós gyakorlat alapján – a nagyobb számú migránst kibocsátó államokkal is törekszünk visszafogadási egyezményeket kötni.

II.3. MAGYARORSZÁG KÉTOLDALÚ RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁSAI

Az Európai Unió egyik alapelvének számító szuverenitás azt jelenti, hogy egy adott ország főhatalmat gyakorol az állam területe és az ott tartózkodó személyek fölött. Ez egyben azt is jelenti, hogy rendőri intézkedést alapvetően csupán az adott állam rendészeti szervei végezhetnek. Más országok rendészeti szervei csak az adott ország engedélyével, az engedély keretei között intézkedhetnek az állam területén tartózkodó személyekkel szemben. Az ilyen eseteket multi-, vagy bilaterális nemzetközi egyezmények szabályozzák.⁶⁷ Ezek a nemzetközi egyezmények többnyire hasonló tartalommal és célból születtek, hangsúlyaikban térnek el csupán. Míg a Magyarországgal szomszédos országok esetén – a közelségből adódóan – nagyobb hangsúlyt kapnak a határrendészeti, határforgalom ellenőrzéssel, a határokon átnyúló bűnözés elleni közös fellépéssel, a szoros együttműködéssel kapcsolatos teendők addig a nem szomszédos országokkal kötött megállapodásokban inkább a szervezett bűnözés, a kábítószerkereskedelem és a terrorizmus világszintű problémái elleni fellépés, bűnügyi-bűnüldözési általános szintű együttműködés áll a középpontban.

⁶⁶ A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.) 2.§ (1) i)

⁶⁷ Uniós tagságunk óta ez alól csupán a korábban már említett gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABITs) kiküldése, illetve az általuk végzett feladatok jelentenek kivételt, melyeket a 2007/2004/EK tanácsi rendelet szabályoz.

II.3.1. Nem szomszédos országokkal kötött megállapodások

A 6. sz. mellékletben található táblázatból is látható, hogy az utóbbi tíz évben Magyarország összesen 19 állammal, köztük 13 nem szomszédos állammal kötött kétoldalú bűnügyi együttműködési megállapodást. Ezek – közel azonos tartalommal – azzal a céllal születtek, hogy megszilárdítsák a két ország közötti kapcsolatot a bűnözés, különösen a szervezett bűnözés, beleértve a nemzetközi terrorizmust, a kábítószerrel folytatott bűnözés, az embercsempészet, a hamis úti okmányok használata, megelőzése és leküzdése területén.

A nem szomszédos országokkal kötött együttműködési megállapodás általában főként a következőkre terjed ki (betartva az adatvédelemmel és titoktartással kapcsolatos nemzetközi egyezményeket):

- adat- és információcsere a tervezett és elkövetett terrorcselekményekről, az ilyen bűncselekményekben résztvevőkről, az elkövetés módszereiről és az alkalmazott eszközökről;
- a kábítószeres és pszichotróp anyagok, valamint prekursoraik tiltott termesztésének, előállításának, termelésének, kinyerésének, behozatalának, kivitelének és átszállításának, továbbá jogellenes forgalmazásának, csempészésének megakadályozása;
- a bűnözés, különösen a szervezett bűnözés felderítése, megakadályozása (jogi szabályozással kapcsolatos információk cseréje, egyéb információcsere, adatok, tapasztalatok átadása, megkeresésre intézkedések foganatosítása, képzésekben, továbbképzésekben való részvétel), főként a következő területeken:
 - szervezett bűnözés különböző megjelenési formáira, a bűnöző csoportokra, azok elkövetési módszereire, illetőleg operatív technikára vonatkozó információk cseréje;
 - a fegyverek, nukleáris és radioaktív anyagok, a robbanó- vagy mérgező anyagok illegális gyártására és kereskedelmére vonatkozó információk cseréje;
 - a pénz- és értékpapírok hamisításával, illegális előállításával kapcsolatos információk cseréje;
 - a lopott járművek csempészetével kapcsolatos információk cseréje;
 - a hamis vagy meghamisított okmányokkal kapcsolatos információk cseréje;
 - a pénzmosás megelőzéséhez szükséges intézkedések kidolgozása, végrehajtása;
 - a légi, tengeri és vasúti szállítás biztonságára vonatkozó tapasztalatok és technikai ismeretek kicserélése a repülőterek, kikötők és pályaudvarok biztonsági intézkedéseinek állandó javítása érdekében;

- a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítése, megelőzése és megakadályozása;
- haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítése, megelőzése és megakadályozása;
- a külföldiekkel és a bevándorlással kapcsolatos jogi szabályozás és tapasztalatok kölcsönös átadása;
- az embercsempészet, az illegális bevándorlás és a munkaerővel való tiltott kereskedelem leküzdése.

A megállapodásokban az információcsere és értesítések koordinálására megjelölt szerv magyar részről általában az Országos Rendőr-főkapitányság Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központja (NEBEK), a végrehajtásról a rendészetért felelős miniszter gondoskodik.

Mielőtt rátérnénk a szomszédos országokkal kötött együttműködési megállapodásokra, még egy kezdeményezést érdemes kiemelni, melyben ugyan hazánk nem közvetlenül érintett, de közvetve igen nagy hatással lehet ránk annak sikeres végrehajtása.

A balkáni térség európai integrációjának elősegítésére és a térség országai közötti gazdasági és igazságügyi együttműködés megerősítésére jött létre a Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI⁶⁸). Magyarország ugyan nem tartozik ehhez a térséghez, azonban azzal határos országgként érdekelt a térséget érintő bűnügyi együttműködés erősítésében, hiszen a régió bűnügyi helyzete hazánkra is erőteljes kihatással van.

Az országhatárokon átnyúló bűnözés elleni fellépésről és egy regionális központ felállításáról szóló SECI megállapodást⁶⁹ 1999. május 26-án kilenc ország⁷⁰ kormánya írta alá, majd a későbbiekben Horvátország, Szlovénia és Szerbia-Montenegró is csatlakozott hozzá. A megállapodás értelmében a kiemelt bűnügyi területeken történő együttműködés érdekében munkacsoportok kerültek létrehozásra (kábitószér, emberkereskedelem, csalás és csempészet valamint gépjárműlopás elleni munkacsoportok működnek). A Tanács 2006. november 29-i következtetéseiben⁷¹ a SECI Központ

⁶⁸ Southeast European Cooperative Initiative (Regional Center for Combating Transborder Crime)

⁶⁹ A megállapodást a 2000. évi CXV. törvény hirdette ki

⁷⁰ Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Görögország, Macedónia, Magyarország, Moldávia, Románia és Törökország

⁷¹ JAI 612, ENFOPOL 199, EUROPOL 97

továbbfejlesztésének szükségességét és szerepének erősítését emelte ki, mint a szervezett bűnözés elleni harc fontos regionális eszközét.

II.3.2. A szomszédos országokkal a határokat átlépő bűnözés leküzdésére kötött együttműködési megállapodások

A szomszédos országok szerződéseiben kiemelt jelentőséggel bíró határon átnyúló megfigyelés és határon átlépő üldözés szabályait a Schengeni Végrehajtási Egyezmény szabályozza⁷². Magyarországon a 2002. évi LIV. törvény⁷³ határozza meg a külföldi rendőrök magyarországi intézkedéseinek alapelveit. A törvény részletezi a bűnüldözési szervek közötti nemzetközi együttműködés általános szabályait, illetve részletes útmutatást ad az egyes együttműködési formákkal kapcsolatban.

A schengeni tagállamok rendészetért felelős miniszterei a 2000-es évek elején állapodtak meg arról, hogy a térséget olyan egységes területnek kell tekinteni, ahol – a rendőri erők közötti együttműködés fokozásával – közösen kell fellépni a határokat nem ismerő bűnözéssel szemben. A tagállamok ezért – a Schengeni Egyezményben foglaltakat figyelembe véve – két-, illetve többoldalú egyezményeket kötöttek az együttműködésre vonatkozóan.

Magyarország valamennyi szomszédos országgal kötött ilyen bilaterális megállapodást:

- Elsőként Ukrajnával született a szervezett bűnözés elleni közös fellépéssel kapcsolatos egyezmény⁷⁴, melyet 1995. május 19-én írtak alá Kijevben.
- Ausztriával 2004. június 6-án, Heiligenbrunnban – írt alá Magyarország ilyen szerződést⁷⁵, mely a határokat átlépő bűnözés megelőzése, illetve az ellene folyó küzdelem érdekében szükséges együttműködésre vonatkozott.

⁷² SVE 40-41. cikk

⁷³ 2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről

⁷⁴ 135/1995. (XI. 22.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló, Kijevben, 1995. május 19-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről. Fellelhető: <http://www.uzletnavigator.hu/opten/light/torvtar/torvlist.print.php?tprint=1&twich=6431> (Letöltve: 2011. május 8.)

⁷⁵ 2006. évi XXXVII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről szóló, Heiligenbrunnban, 2004. június 6-án aláírt Szerződés kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600037.TV (Letöltve: 2011. május 7.)

- Ezt követte a Szlovákiával 2006. október 2-án, Pozsonyban aláírt hasonló egyezmény⁷⁶.
- Ezután Szlovéniával 2006. október 25-én, Brdo-ban írtak alá megállapodást⁷⁷.
- Horvátországgal Hévízen, 2008. október 3-án írták alá az egyezményt⁷⁸.
- Romániával 2008. október 21.-én Szegeden született hasonló tartalmú szerződés⁷⁹.
- A sorban legutolsóként Szerbiával készült ilyen egyezmény, melyet a 2009. évi XXXIV. törvény⁸⁰ hirdetett ki.

A következőkben ezeket a megállapodásokat foglalom össze röviden. Elsőként az együttműködés tárgyát tekintem át:

Állam	Együttműködés tárgya	Amire nem terjed ki az együttműködés
Ukrajna	a bűnözés súlyosabb formái, a szervezett bűnözés megakadályozása (ideértve annak megelőzését és üldözését is) ⁸¹	–
Ausztria	bűncselekmények megelőzése, megakadályozása és felderítése	a Szerződő Államok illetékes hatóságainak nemzetközi szervezetek keretében folytatott együttműködése

⁷⁶ 2006. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Pozsonyban, 2006. október 2-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600091.TV (Letöltve: 2011. május 7.)

⁷⁷ 2006. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló, Brdoban, 2006. október 25-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600108.TV (Letöltve: 2011. május 8.)

⁷⁸ 2009. évi LXVI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900066.TV (Letöltve: 2011. május 8.)

⁷⁹ 2009. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900063.TV (Letöltve: 2011. május 8.)

⁸⁰ 2009. évi XXXIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Szerb Köztársaság között a bűnüldöző szervezetek a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900034.TV (Letöltve: 2011. május 7.)

⁸¹ A Szerződő Felek különösen azokban az esetekben működnek együtt, amelyekben a bűncselekmények vagy a bűncselekmények előkészületei az egyik Szerződő Fél felségterületén valósulnak meg, de egyéb adatok a másik Szerződő Fél felségterületére utalnak. (135/1995. (XI. 22.) Korm. rendelet, 1. cikk)

		(pl. Europol, ICPO-Interpol)
Szlovákia	a közrend védelme érdekében: a legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények ⁸² megelőzése, megakadályozása és felderítése, határmenti együttműködés	katonai vagy politikai bűncselekmények, a Szerződő Felek igazságügyi hatóságainak hatáskörébe tartozó jogsegély
Szlovénia	a közrend és a közbiztonság védelme érdekében: az európai elfogatóparancs kibocsátásának alapjául szolgáló bűncselekmények megelőzése, megakadályozása és felderítése, továbbá határrendészeti és közlekedésrendészeti együttműködés	katonai vagy politikai bűncselekmények, a Szerződő Felek igazságügyi hatóságainak hatáskörébe tartozó jogsegély, Szerződő Felek hatóságainak az adó-, illeték- és vámigazgatási ügyekben történő közigazgatási együttműködésére
Horvátország	a közrend védelme érdekében: a legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények ⁸³ megelőzése, megakadályozása és felderítése, továbbá határmenti együttműködés	katonai vagy politikai bűncselekmények, a Szerződő Felek igazságügyi hatóságainak hatáskörébe tartozó jogsegély
Románia	a közrend védelme érdekében: a legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények ⁸⁴ megelőzése, megakadályozása és felderítése, továbbá határmenti együttműködés	katonai vagy politikai bűncselekmények, a Szerződő Felek igazságügyi hatóságainak hatáskörébe tartozó európai uniós jogi aktusok, valamint nemzetközi szerződésekben szabályozott jogsegély
Szerbia	a közrend védelme érdekében: a legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények ⁸⁵ megelőzése, megakadályozása és felderítése,	katonai vagy politikai bűncselekmények, a Szerződő Felek igazságügyi hatóságainak hatáskörébe tartozó jogsegély

⁸² Mindkét Szerződő Fél belső jogszabályai alapján.

⁸³ Mindkét Szerződő Fél belső jogszabályai alapján.

⁸⁴ Mindkét Szerződő Fél belső jogszabályai alapján.

⁸⁵ Mindkét Szerződő Fél belső jogszabályai alapján.

	továbbá határmenti együttműködés a bűnmegelőzés érdekében	
--	---	--

1. táblázat: Magyarországnak a szomszédos országokkal a határokat átlépő bűnözés leküzdésére kötött együttműködési megállapodásai tárgyának összehasonlítása⁸⁶

Látható, hogy a – a többenél jóval korábban született – ukrán szerződés főként a szervezett bűnözés leküzdésére koncentrál, a többi egyezmény nagyjából hasonló – már a határmenti együttműködést a középpontba helyező – célokat fogalmaz meg. (Egyedül az osztrák szerződés fogalmaz kissé általánosabban a többihez képest.)

Az együttműködés a következő formákban valósul meg a szerződések szerint:

	információcsere	intézkedések sürgős esetekben	határon átnyúló megfigyelés	határon átlépő üldözés	ellenőrzött szállítás	fedett nyomozó alkalmazása	tanúvédelem	együttműködés közös kapcsolattartási szolgálati helyeken	közös bűnfelderítő-csoport létrehozása	összekötő tisztviselők küldése, fogadása	képzés, továbbképzés, tapasztalatsere	bűnmegelőzés	közös határmenti járőrszolgálat	információ átadása megkeresés nélkül	közrend, közbiztonság és/vagy a büntügyi helyzet elemzése	személyek és tárgyak körözése	együttműködés a Védelmi Programban	titkos információgyűjtés	közbiztonsági együttműködés rendezvények során	együttműködés a biztonságos közúti közlekedés biztosításában	intézkedések megkeresésre
Ukrajna	✓										✓										✓
Ausztria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓								
Szlovákia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Szlovénia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Horvátország	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓			
Románia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Szerbia	✓	✓			✓			✓	✓	✓				✓	✓	✓		✓			

2. táblázat: Magyarországnak a szomszédos országokkal a határokat átlépő bűnözés leküzdésére kötött együttműködési megállapodásaiban az együttműködés lehetséges formáinak összehasonlítása⁸⁷

⁸⁶ Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

⁸⁷ Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

Amint a táblázatból látható, az Ukrajnával kötött szerződés a leginkább szűkkörű, ezt nem is nagyon lehet a többivel összehasonlítani. Ami a jelenlegi kutatás szempontjából lényeges, hogy minden szerződésben megteremtették a jogalkotók a közös kapcsolattartási szolgálati helyek (a továbbiakban: KKSZH) létrehozásának lehetőségét, javasolják a közös büntfelderítő csoport létrehozását és – a szerb, illetve az ukrán szerződés kivételével – szabályozzák a közös határmenti járőrszolgálat ellátását, valamint a határon átnyúló megfigyelés és a határon átlépő üldözés kérdéseit is.

A KKSZH-k létrehozásáról és működtetéséről általában az érintett országok közötti külön megállapodás rendelkezik, ezek ismertetését a következő alfejezetben végzem el.

A közös büntfelderítő csoportok létrehozása a szerződések szerint – megkeresés után – lehetséges, amennyiben az Európai Unió több tagállamának területére kiterjedő bűncselekmény felderítése különösen bonyolult, vagy ha a Szerződő Felek bűnüldöző szervei felderítő munkájának összehangolására van szükség. A megkeresett bűnüldöző szerv lehetőségei szerint biztosítja a közös büntfelderítő-csoport működéséhez szükséges feltételeket. A megkereső bűnüldöző szervnek a csoportba kihelyezett tagja a megkeresett bűnüldöző szerv államának területén önálló intézkedés végrehajtására nem jogosult.

A közös határmenti járőrszolgálat ellátásának (mindkét ország területén) célja a két ország közbiztonságának és közrendjének védelme, a bűncselekmények elleni közös fellépés és a határ közös felügyelete. A gyakorlatban arról van szó, hogy az államhatár két oldalán fekvő mindkét állam rendőri szerve, egy-egy járőrt ad a közös szolgálatba, akik együtt, egy autóban, az államhatár mindkét oldalán tevékenykedhetnek, intézkedhetnek. Ezzel a határ térségében kialakuló rendfenntartási-, illetve illetékességi “űr” kialakulását igyekszik megelőzni az egyezmény létrehozója, hiszen a schengeni csatlakozás után előfordulhat, hogy egyik állam sem vezényel járőrt az esetenként ritkán lakott határmenti területekre. A közös szolgálat további előnye, hogy erősíti a bizalmat és a kooperációt a schengeni tagállamok rendészeti szervei között (gyors információcsere, ezáltal a gyors reagálás a határ mentén bekövetkezett eseményekre).

Ez a szolgálat mind az összes említett viszonylatban a határvonaltól számított 10-10 kilométeres mélységig tart⁸⁸. A főszabály szerint, a közös járőrpár azon tagja intézkedik, amelynek éppen a

⁸⁸ Az osztrák-magyar és a horvát-magyar szakaszon ez szigorúan 10-10 kilométeres területsávot jelent, a többi említett határszakaszon azonban az érintett települések közigazgatási területére is kiterjed.

területén tartózkodnak. Az előállítások az adott ország rendőri szervéhez történnek, és az eljárás is annak az országnak a jogszabályai alapján történik. A közös járőrszolgálat során a szomszéd ország hatóságának képviselői is jogosultak azonban személyeket igazoltatni, és amennyiben azok ki akarják vonni magukat az ellenőrzés alól, a hatóság képviselői az illetékes ország (ahol az intézkedésre sor kerül) nemzeti jogszabályai szerint jogosultak őket feltartóztatni.

A határon átnyúló megfigyeléshez adott hozzájárulás megkeresés után adható ki és a Szerződő Felek államának egész területére érvényes. A megfigyelés a következő feltételekhez kötött:

- (a) a bűnüldöző szerv megfigyelést végző tagjára azon Szerződő Fél belső joga vonatkozik, amelynek az állama területén eljár; továbbá köteles a megfigyelés helye szerint illetékes bűnüldöző szerv utasításai szerint eljárni;
- (b) a bűnüldöző szerv megfigyelést végző tagjának rendelkeznie kell a határon átnyúló megfigyelés engedélyezését igazoló okirattal⁸⁹;
- (c) a bűnüldöző szerv megfigyelést végző tagjának bármikor igazolnia kell hivatalos minőségét;
- (d) a bűnüldöző szerv megfigyelést végző tagja magánlakásba vagy a nyilvánosság számára meg nem nyitott helyekre nem léphet be; a nyilvánosság számára nyitva álló munka-, üzemi-, és üzlethelyiségekbe ezek nyitvatartási idején belül beléphet;
- (e) a bűnüldöző szerv megfigyelést végző tagjának jelentést kell készítenie a másik Szerződő Fél központi kapcsolattartó szerve részére, és személyes megjelenése kérhető⁹⁰;
- (f) amennyiben a határon átnyúló megfigyelés végrehajtásához technikai eszközök is szükségesek, ezek abban az esetben alkalmazhatók, ha ezt a megkeresett bűnüldöző szerv belső jogszabályai lehetővé teszik; az alkalmazásra kerülő technikai eszközöket a megfigyeléssel kapcsolatos megkeresésben meg kell jelölni;
- (g) az igénybe vett járművek használata során a megkeresett bűnüldöző szerv belső jogszabályai alkalmazandók.

⁸⁹ Kivéve, ha a az engedély megkérése miatti késedelem veszéllyel jár, vagy a bűnüldözés érdekeit veszélyezteti. Ebben az esetben az államhatár átlépésekor a másik Szerződő Fél illetékes bűnüldöző szervét haladéktalanul értesíteni kell. A megkeresést utólag, haladéktalanul meg kell küldeni a másik Szerződő Fél központi kapcsolattartó szervének. A megkeresésben ismertetni kell az előzetes hozzájárulás nélküli határátlépés okait is. Ha az engedély a határátlépést követő öt órán belül nem áll rendelkezésre, a megfigyelést abba kell hagyni.

⁹⁰ Ez a feltétel a román szerződésben nem szerepel.

A *határon átlépő üldözés* is megkereséshez kötött. Ilyen esetben a megkereső bűnüldöző szerv a megkeresett bűnüldöző szerv államának területén előzetes jóváhagyás nélkül folytathatja azon személy határon átnyúló üldözését, aki a megkereső bűnüldöző szerv államának területén legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő⁹¹ bűncselekményt követett el vagy kísérelt meg, és eközben tetten érték, vagy őrizetből, előzetes letartóztatásból vagy szabadságelvonást megállapító ítélet végrehajtása előtt megszökött és a megkeresett bűnüldöző szerv értesítésével járó késedelem az elkövető elfogását jelentősen megnehezítené, illetve a bűnüldözési érdeket súlyosan veszélyeztetné, és ha valószínűsíthető, hogy a megkeresett bűnüldöző szerv az üldözést megfelelő időben nem tudja átvenni. A határon átlépő üldözés további feltételei:

- (a) Legkésőbb az államhatár átlépésekor - a másik Szerződő Fél illetékes⁹² bűnüldöző szervét haladéktalanul értesíteni kell.
- (b) A bűnüldöző szerv üldözést végrehajtó tagja azon Szerződő Fél belső joga szerint köteles eljárni, amely államának területén az üldözést végzi.
- (c) Az üldözés kizárólag szárazföldi úton lehetséges.
- (d) A bűnüldöző szerv üldözést végrehajtó tagja magánlakásba vagy más, a nyilvánosság számára meg nem nyitott helyiségbe az üldözés során nem léphet be; a nyilvánosság számára nyitva álló munka-, üzemi-, és üzlethelyiségekbe ezek nyitvatartási idején belül beléphet.
- (e) A bűnüldöző szerv üldözést végrehajtó tagjának bármikor igazolnia kell hivatalos minőségét.
- (f) Az igénybe vett járművek használata során a megkeresett bűnüldöző szerv államának belső jogszabályai alkalmazandók.
- (g) A bűnüldöző szerv üldözést végrehajtó tagjának egyenruhája, vagy a járművön elhelyezett, annak felismeréséhez szükséges megkülönböztető jelzések révén egyértelműen felismerhetőnek kell lennie.
- (h) Az elfogott személynél levő tárgyakat az illetékes bűnüldöző szervek megérkezéséig lehetőség szerint biztonságba kell helyezni.
- (i) A bűnüldöző szerv üldözést végrehajtó tagja az üldözés befejezését követően haladéktalanul köteles az üldözés eredményéről a másik Szerződő Fél illetékes bűnüldöző szervénél vagy központi kapcsolattartó szervénél jelentést tenni; ennek során a megkeresett bűnüldöző szerv kérésére, köteles személyesen jelen lenni az üldözés

⁹¹ Ha mindkét Szerződő Fél belső jogszabályai alapján ilyen időtartamú szabadságvesztéssel büntetendő.

⁹² Az illetékes szerv a határátlépés helyétől függ, ezeket az egyes szerződések külön is megnevezik.

körülményeinek megfelelő tisztázásához szükséges ideig; ezt akkor is alkalmazni kell, ha az üldözött személy elfogására nem került sor.

- (j) Az üldözés során elfogott személyt azon Szerződő Fél illetékes bűnüldöző szerve hallgatja ki, amely államának területén e személyt elfogták. Az elfogott személy személyes szabadsága az elfogás helye szerinti Szerződő Fél belső jogszabályai szerint korlátozható.

A szlovén szerződésben ezen kívül szerepel még két feltétel:

- (a) Amennyiben az üldözés végrehajtásához technikai eszközök is szükségesek, ezek abban az esetben alkalmazhatók, ha ezt a megkeresett Szerződő Fél jogszabályai lehetővé teszik. Az alkalmazásra kerülő technikai eszközöket a megkeresésben meg kell jelölni.
- (b) Az üldözésről a Szerződő Fél központi kapcsolattartó szervét is értesíteni kell.

A szlovén szerződésben szerepel néhány megfontolásra érdemes együttműködési forma, mely a többi megállapodásból hiányzik, így például a *közbiztonsági együttműködés jelentősebb rendezvények során*. Ez olyan várhatóan nagyobb létszámú és jelentőségű rendezvények rendőri biztosításához nyújtott segítséget jelent, amelyek veszélyeztethetik a másik Szerződő Fél közbiztonságát vagy közlekedésének rendjét. Másik – a többi szerződéshez képest – újdonságnak számító együttműködési forma az *együttműködés a közúti közlekedés biztonságának biztosítása terén*, mely magában foglalja a közúti közlekedés szempontjából fontos körülményekkel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatást (pl. a forgalom sűrűsége, közlekedési zavarok, a rendkívüli időjárási viszonyok hatásai, a közlekedés irányítására és korlátozására irányuló intézkedések), a közúti közlekedéssel összefüggő bűncselekményekkel, a főbb elkövetési módokkal és a közlekedésrendészetben szerzett tapasztalatokkal kapcsolatos információcserét.

II.3.3. Közös kapcsolattartási szolgálati helyek (KKSZH) létrehozására vonatkozó megállapodások

A *Szlovákiával* kötött megállapodást 91/2005. (V. 6.) Korm. rendelet⁹³ hirdette ki, mely rendelkezik a két ország viszonylatában működő közúti, vasúti és vízi határforgalom ellenőrző szolgálati helyek pontos helyéről és működési rendjéről, valamint a közös kapcsolattartási

⁹³ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény végrehajtásáról rendelkező, Pozsonyban, 2003. október 9. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500091.KOR (Letöltve: 2011. május 7.)

szolgálati helyek létrehozásáról. A megállapodás értelmében:

- Rajka-Čunovo (Dunacsúny) autópálya határforgalom ellenőrző szolgálati helyen a Magyar Köztársaság államterületén;
- Balassagyarmat-Slovenské Ďarmoty (Szlovákgyarmat) közúti határforgalom ellenőrző szolgálati helyen a Szlovák Köztársaság államterületén;
- illetve Sátoraljaújhely-Slovenské Nové Mesto (Szlovákújhely) közúti határforgalom ellenőrző szolgálati helyen a Magyar Köztársaság államterületén létesült KKSZH.

A KKSZH-n szolgálatot teljesítő állomány feladataival kapcsolatban ez a megállapodás meglehetősen szűkszavú, általános irányelvet tartalmaz csupán: *“A közös kapcsolattartási szolgálati helyeken a Szerződő Felek rendészeti szerveinek kijelölt képviselői, hatályos belső jogszabályaikkal és kötelezettségeikkel összhangban együttműködnek, figyelemmel a Szerződő Felek által nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségekre.”*⁹⁴

A **magyar-osztrák** viszonylatban a Hegyeshalom-Nickelsdorf. KKSZH létrehozásáról a 274/2007. (X. 20.) Korm. rendelet⁹⁵ intézkedik. Ebben már sokkal konkrétabban fogalmazták meg a jogalkotók az együttműködés kívánatos formáit⁹⁶:

- (1) A szolgálati helyen szolgálatot teljesítő személyek a hatáskörükön belül, egymással tanácskozva és egymást támogatva eljárnak:
 - a határon átnyúló rendőrségi együttműködés és a rendőrségi területhez kapcsolódó információcsere elősegítésében és fokozásában;
 - a közös határon, illetve a Szerződő Felek közös határmenti területein a közös ellenőrzési és felügyeleti feladatok, illetve más műveletek összehangolásában;
 - a hatályos egyezmények betartásával, a jogellenesen beutazó/tartózkodó, a Szerződő Felek állampolgárainak és harmadik országok állampolgárainak visszafogadásával kapcsolatos ügyekben;
 - a bűnözés megelőzésével, visszaszorításával és a bűnüldözéssel kapcsolatos információk cseréjében;

⁹⁴ A megállapodás 36. cikke.

⁹⁵ A Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között Hegyeshalom-Nickelsdorfban közös kapcsolattartási szolgálati helyen történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700274.KOR. (Letöltve: 2011. május 7.)

⁹⁶ A megállapodás 2. cikkének 1-2. pontja (szó szerinti idézet).

- e. az illegális migráció és az azt kísérő jogellenes cselekmények elleni közös fellépésre vonatkozó együttműködési formák összehangolásában.

(2) A szolgálati helyen szolgálatot teljesítő személyek a feladataik teljesítése során együttműködnek. Rendőrségi intézkedések önálló végrehajtására nem jogosultak, információk közlését és a feladatok ellátását kizárólag az őket küldő Szerződő Fél által adott utasítások alapján végzik.

Szlovéniával Rédics-Dolga Vas (Hosszúfalu) közúti határátkelőhelyen működik jelenleg közös kapcsolattartási szolgálati hely a 318/2007. (XI. 23.) Kormányrendelet alapján. Ezt a KKSZH-t a magyar, a szlovén és az osztrák fél közösen működteti.

Központ feladata általánosságban a Szerződő Felek közötti együttműködés elősegítése és fejlesztése. Ez konkrétan a következőket jelenti a jogalkotók szerint⁹⁷:

- (a) a Szerződő Felek közötti, hatályos kétoldalú rendőri együttműködési szerződések és a személyek államhatáron történő visszafogadásáról szóló szerződések alapján a határon átnyúló rendőrségi együttműködés elősegítése;
- (b) a közrend és a közbiztonság fenntartásának, valamint a határon átnyúló bűnözés és illegális migráció megelőzésének támogatása;
- (c) a többi, az EU tagállamai között létesített rendészeti együttműködési központokkal való együttműködés.

A KKSZH-re kiküldött tisztviselők önálló rendőri intézkedés megtételére nem jogosultak, csak **információt szolgálatnak**, és feladatukat kizárólag a kiküldő Szerződő Fél által adott utasítások alapján végzik. Elsősorban támogatás és tanács adása útján működnek együtt a következő területeken⁹⁸:

- (a) a határon átnyúló rendészeti területen a határon átnyúló együttműködés és információcsere elősegítésével és megerősítésével;
- (b) az illegális migráció és az azt kísérő bűncselekmények elleni közös fellépéssel;
- (c) a közös államhatáron, illetve a Szerződő Felek együttműködését érintő saját határterületeken a határellenőrzések és más műveletek közös feladatainak koordinálásával;

⁹⁷ A 318/2007. (XI. 23.) Kormányrendelet 2. cikke alapján

⁹⁸ A 318/2007. (XI. 23.) Kormányrendelet 4. cikke alapján.

- (d) a határon átnyúló bűnözés megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos információcserével;
- (e) megkeresés alapján, a visszafogadási megállapodások végrehajtása során felmerülő kérdések megoldásában történő segítségnyújtással;
- (f) a többi, az EU tagállamai között létesített rendészeti együttműködési központokkal való együttműködéssel kapcsolatos információcserével;
- (g) a kiküldő Szerződő Fél által meghatározott egyéb információcserével és más feladatok végrehajtásával.

Tekintettel arra, hogy a **Romániával** való együttműködés jelen kutatás szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, az ezzel kapcsolatos kérdéseket a következő alfejezetben külön foglalom össze. Itt csak annyit említenék, hogy ebben a viszonylatban is működik két közös kapcsolattartási szolgálati hely az Ártánd-Bors, illetve a Kiszombor-Nagycsanád (Cenad) határátkelőhelyeken.

II.4. MAGYAR-ROMÁN RENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EDDIG MEGKÖTÖTT KÉT- VAGY TÖBBOLDALÚ EGYEZMÉNYEK TÜKRÉBEN

A Magyar Köztársaság és Románia rendészeti-határrendészeti együttműködése több, mint hatvan éves múltra tekint vissza. A két ország között már 1959-ben is létrejött egy polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában aláírt szerződés, mely ma már a 10. és az 59. cikk kivételével hatálytalan. (A szerződés 10. cikke az iratok kézbesítésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, míg az 59. cikk a büntető eljárás kötelező megindítását szabályozza.)

Ezt az első szerződést azóta számos más kétoldalú megállapodás és egyezmény követte⁹⁹, melyek közül a két ország kapcsolatában talán a legvitatottabb a magyar-román alapszerződésként elhíresült 1997. évi XLIV. törvény. A szerződést, mely eredetileg tíz évre szólt, az általa keltett viharok ellenére sem változtatták meg, hanem annak lejártával a zárórendelet szerint hagyták „meghosszabbodni” további öt évre. (Pedig legalább azzal a ténnyel érdemes lett volna frissíteni, hogy időközben mindkét ország a NATO tagja lett.)

⁹⁹ A két ország között ma is hatályos egyezmények listája a 7. sz. mellékletben található. Látható, hogy igen változatos témákban születtek kétoldalú megállapodások, a katonai vagy kulturális együttműködéstől kezdve egészen a környezetvédelemig.

A – jelen kutatómunka témájához illeszkedő – további megállapodások többsége a személy- és áruszállításra, a határrendészeti együttműködésre, valamint a környezet- és katasztrófavédelemre vonatkozik. Ezek közül a következőkben – e témakörök szerint – összefoglalom a leglényegesebb momentumokat.

II.4.1. Személy- és áruszállítás

A 6/1973. (II. 17.) MT rendelet¹⁰⁰ célja Románia és Magyarország közötti, illetve a két ország területén áthaladó, gépjárművel végzett személy-, valamint áru fuvarozások fejlesztése, megkönnyítése és szabályozása. A megállapodás értelmében azok a fuvarozó vállalatok, amelyek székhelye a szerződő államok egyikének területén van, jogosultak arra, hogy a szerződésben megállapított feltételek mellett a két szerződő fél területe között és azok területén át gépjárművel személy- és áru fuvarozásokat végezzenek. Ennek részletes szabályait, az engedélyezés és ellenőrzés menetét rögzíti a megállapodás.

Szintén az áruszállításra vonatkozik a 136/1998. (VIII. 15.) Kormányrendelet¹⁰¹, melynek célja – a közúti infrastruktúra korlátozott kapacitása miatt – a kombinált áru fuvarozás elősegítése, vasúton és vízi úton korszerű szállítási rendszer kialakítása, a közúti áru forgalom gazdasági, szociális, továbbá környezet- és természetvédelmi szempontból is elfogadható alternatíváinak megteremtése. Az egyezmény értelmében a két ország által felállított Közúti Fuvarozási Vegyesbizottság ún. jutalomengedélyeket ad ki, a szállítási egységek vasúti (Ro-La), illetve vízi (Ro-Ro) úton történő kombinált áruszállítása esetén. A jutalomengedéllyel rendelkező szállítmány Magyarországon gépjárműadó-mentes, Romániában pedig úthasználati díjtól mentes. A kiadható engedélyek számának megállapítása negyedévenként történik.

Jelenleg ezen a területen a közúti áruszállítás működik leghatékonyabban, illetve az egymegállásos útiokmányellenőrzés eredményeképpen felgyorsult a teherforgalom kiszolgálása is. Sajnos a vasúti áruszállítás nem került megreformálásra, hiszen továbbra is mindkét fél önállóan hajtja végre a teher- ill. a személyforgalom ellenőrzését a vasúti határátkelőkön. Ezen a téren praktikus lenne a

¹⁰⁰ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között a nemzetközi közúti személy- és áru fuvarozás tárgyában Temesvárott, az 1972. évi február hó 9. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről. Fellelhető: <http://jab.complex.hu/doc.php?docid=WKHU-QJ-XML-00000097300006MT> (Letöltve: 2011. május 7.)

¹⁰¹ Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között Budapesten, 1997. március 12-én aláírt, a nemzetközi kombinált áruszállításról szóló Egyezmény kihirdetéséről. Fellelhető: <http://www.opten.hu/jogiforum/light/torvtar/torvlist.php?twhich=5721> (Letöltve: 2001. május 7.)

hatékonyság, illetve a gyorsaság növelése érdekében visszaállítani a mozgó járművön történő kezelést. Másik hasznos változás lehetne, ha a vasúton történő, szűrőpróbaszerű személyforgalom ellenőrzését mindkét ország területén menet közbeni ellenőrzéssel tudnák végrehajtani.

II.4.2. Határrendészeti együttműködés

A magyar-román államhatár rendjéről, határkérdésekben való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról rendelkező jelenleg hatályos jogszabály a 2009. évi XII. törvény, mely a következő fő témakörökben tartalmaz rendelkezéseket:

- az államhatár megjelölése, a határvonal és a határjelek karbantartása, megóvása és közös ellenőrzése;
- a határmegbízottak és helyetteseik munkája;
- személyek, háziállatok, baromfiak, úszólétesítmények és más tárgyak átadása;
- a határvonal közelében végzett tevékenységek;
- és az államhatár átlépése rendkívüli esetekben.

A 360/2006. (XII. 28.) Kormányrendelet¹⁰² hirdette ki azt a megállapodást, melynek célja a biztonság követelményének figyelembevételével meggyorsítani és megkönnyíteni a közös államhatáron a határforgalom ellenőrzését. Tulajdonképpen ez volt az a szerződés, mely a Schengeni határ-ellenőrzési kódex¹⁰³ közös ellenőrzésekre vonatkozó rendelkezéseit hivatott megvalósítani. Ide tartozik például az a megállapodás, hogy a magyar-román közúti határátkelőhelyeken átlépő személyeket, valamint a birtokukban lévő tárgyakat és a szállító eszközöket a Felek közösen, egyszeri megállítással ellenőrzik. A közös, egy megállítással történő ellenőrzés során mindkét Félnek a Schengeni Határellenőrzési Kódex 7. cikkében foglaltak szerint, saját hatáskörben kell az ellenőrzést elvégeznie. A megállapodás rögzíti továbbá, hogy melyik határátkelőhelyen melyik állam területén és milyen keretek között valósul meg ez az ellenőrzés. A 4-13. cikkek a közúti, míg a 15-19. cikkek a vasúti határátkelőhelyek nyitvatartási idejét, működési rendjét szabályozzák. (A határátkelőhelyek felsorolását a 8. sz. melléklet tartalmazza.)

¹⁰² A Magyar Köztársaság kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Bukarestben, 2004. április hó 27. napján aláírt Egyezmény végrehajtásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600360.KOR (Letöltve: 2011. május 7.)

¹⁰³ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. Fellelhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:HU:PDF> (Letöltve: 2011. május 7.)

Az egyezmény 20-24. cikkei rendelkeznek továbbá az Ártánd-Bors határátkelőhelyen, a Magyar Köztársaság területén létrehozott KKSZH létrehozásáról és működtetéséről is. A közös kapcsolattartási szolgálati helyre a Felek által kiküldött tisztségviselők – a hatályos belső jogszabályaikkal összhangban – a következőkben működnek együtt:

- (a) a határforgalom ellenőrzését érintő információk kicserélésében, azok elemzésében, a határforgalom egyszerűsítésében, gyorsításában és összehangolásában;
- (b) közvetlen információcserét folytatnak a határaikat átlépő bűncselekmények megelőzése, felderítése és megakadályozása érdekében;
- (c) az illegális migráció és az azt kísérő jogellenes cselekmények elleni fellépés összehangolásában;
- (d) megkeresésre segítséget nyújtanak a Szerződő Felek között létrejött hatályos visszafogadási egyezmény végrehajtása során felmerült problémák megoldásához.

Az együttműködés megvalósítása érdekében a szolgálati személyek folyamatos és közvetlen információcserét folytatnak, különösen a következő területeken:

- (a) a határátlépéshez kapcsolódó vagy a határ közelében elkövetett bűncselekmények és egyéb jogellenes cselekmények felderítéséről, a tipikus jogellenes magatartások, új elkövetési módszerek elemzéséről, értékeléséről;
- (b) a határforgalom ellenőrzésének általános tapasztalatairól és az ezek alapján megállapítható tendenciákról;
- (c) a közös kapcsolattartási szolgálati hely tevékenységének működési tapasztalatairól;
- (d) a várható, a határforgalmat befolyásoló jelentős eseményekről (pl. nagyobb forgalmi akadályok), kiemelkedő rendezvényekről, a személyforgalom intenzív, tartós emelkedéséről, a határforgalmat is érintő, rendkívüli intézkedésekről;
- (e) a Megállapodás tárgyát érintő hazai jogszabályokról, azok változásairól.

Fentiekén túl a szolgálati személyek segítséget nyújtanak a másik Szerződő Fél szolgálati személyei szakmai és idegen nyelvi képzéséhez, illetve közös rendezvények, munkatalálkozók, továbbképzési programok keretében támogatják szakértőik továbbképzését.

Az 54/2010. (III. 11.) Korm. rendelet¹⁰⁴ alapján jött létre Kiszombor-Nagycsanád(Cenad) határátkelőhelyen, Románia államterületén a magyar-román határszakasz második KKSZH-ja. A

¹⁰⁴ 54/2010. (III. 11.) Korm. rendelet A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya közötti, Kiszombor-Nagycsanád (Cenad) határátkelőhelyen közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló, jegyzékváltás útján

feladatokat és a megvalósuló együttműködés módját tekintve itt is az Ártánd-Bors szolgálati helyre vonatkozó, korábban ismertetett rendelkezések az irányadóak.

Mára a KKSZH-kon keresztül a normál működéstől eltérő igények továbbítása hatékonyan működik. Elmondható, hogy a felmerülő információigények továbbítására, illetve fogadására, valamint a két ország közötti nem diplomáciai szintű problémák megoldására ez a leghatékonyabb szervezeti egység. Vannak azonban még fehér foltok a működésben, hiszen lehetne ezt az együttműködést jobban kiterjeszteni más rendészeti és egyéb közigazgatási szervekre is (például katasztrófavédelem vagy az államhatárral nem rendelkező megyei főkapitányságok).

A KKSZH-k tehát információs központként jól működnek, ám az itt dolgozó munkatársak – ahogyan azt már korábban is említettem – intézkedési jogosultsággal nem rendelkeznek. Létrehozásuk azonban jó példa arra, hogy lehetséges a közös elhelyezést, illetve a munkavégzéshez szükséges infrastruktúrát megteremteni.

A fejezetben összefoglalt adatokból kiderül, hogy van olyan része is a megállapodásoknak, mely a közös szolgálatellátáshoz nyújthat kellő alapot, ugyanakkor ez a mai napig nem valósult meg kellő hatékonysággal, holott nagy szükség lenne rá. Van példa néhány kampányszerű, időszakos közös szolgálatra (pl. a nyári strand-járőrözés), de ezek – a kedvező tapasztalatok ellenére – még nem váltak rendszeres gyakorlattá.

II.4.3. Környezet- és katasztrófavédelem

A magyar-román környezetvédelmi együttműködés jogi alapját képező „Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a környezet védelme terén való együttműködésről” 1997-ben került aláírásra¹⁰⁵. Ezt a megállapodást egy nemzetközi szerződés is megerősítette pár évvel később. A 2001/9. sz. nemzetközi szerződés célja a Szerződő Felek közötti együttműködés keretének és feltételeinek meghatározása a környezet védelme, a természet és a biológiai sokféleség megőrzése, a természeti erőforrások fenntartható használata és az éghajlati

létrejött Jegyzőkönyv kihirdetéséről. Fellelhető: <http://jab.complex.hu/document/jog/WKHU-QJ-XML-00000A1000054KOR> (Letöltve: 2011. május 7.)

¹⁰⁵ 2001/9. Nemzetközi Szerződés a környezetvédelmi minisztertől: Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a környezet védelme terén való együttműködésről (Hatályos: 2000. december 14-től, Kihirdetve: MK 2001/72. szám)

egyensúly megőrzése területén (különös figyelemmel a vegyi és radioaktív szennyezések megelőzésére).

A környezetvédelmi témájú megállapodások közül fontosak még a határvizekkel kapcsolatos szerződések is. A magyar-román határvízi együttműködés több évtizedes múltra tekint vissza. Az első ilyen egyezmény 1970-ben született meg. A jelenlegi, a „Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelme és fenntartható hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény” 2004-ben lépett hatályba. Ez már megfelel a vonatkozó nemzetközi megállapodásoknak, és összhangban van az EU Víz Keretirányelvvel¹⁰⁶ is. Az Egyezmény gyakorlati megvalósítását 13 Szabályzat segíti, melyek az Egyezmény szerves részét képezik.

A katasztrófaelhárítás terén az alapmegállapodást a 2004. évi LXXXI. törvény hirdette ki. Ennek célja, hogy megteremtse a katasztrófák megelőzése és azok következményeinek mérséklése és felszámolása érdekében történő együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás jogi kereteit, valamint meghatározza a megállapodás végrehajtásában közreműködők együttműködésének egyéb formáit.

A szerződés értelmében a Felek - megkeresés alapján - kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak azon katasztrófák veszélye vagy bekövetkezése esetén, amelyek következményeit a segítséget kérő fél nem képes saját erővel, eszközökkel teljeskörűen mérsékelni vagy elhárítani.

Ezen a területen említést érdemel még a 44/2003. (IV. 3.) Korm. rendelettel¹⁰⁷ létrehozott Tisza többnemzetiségű műszaki zászlóalj, melyet Ukrajna, Románia, Szlovákia és Magyarország kijelölt műszaki alegységei alkotják. Feladata elsősorban az árvízi védekezés segítése.

¹⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK (2000. október 23.) irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. Fellelhető: http://www.rec.hu/Dokumentumok/2000_60_EK.pdf (Letöltve: 2011. május 7.)

¹⁰⁷ 44/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya, Románia Kormánya, a Szlovák Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a többnemzetiségű műszaki zászlóalj létrehozásáról szóló, Budapesten, 2002. január 18-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről. Fellelhető: <http://www.opten.hu/jogiforum/light/torvtar/torvlist.php?twhich=4422> (Letöltve: 2011. május 7.)

II.5. KÖVETKEZTETÉSEK

A Magyar Köztársaságnak a szomszédos országokkal kötött rendészeti együttműködési szerződéseit vizsgálva megállapítottam, hogy a vonatkozó egyezmények többsége nagyjából hasonló – a határmenti bűnügyi és rendészeti együttműködést a középpontba helyező – célokat fogalmaz meg. Ami a jelenlegi kutatás szempontjából lényeges, hogy minden szerződésben megteremtették a jogalkotók a közös kapcsolattartási szolgálati helyek (KKSZH) létrehozásának lehetőségét (melyből jelenleg nyolc működik Magyarországon), javasolják a közös bűnfelderítő csoport létrehozását és – a szerb, illetve az ukrán szerződés kivételével – szabályozzák a közös határmenti járőrszolgálat ellátásának módját, valamint a határon átnyúló megfigyelés és a határon átlépő üldözés kérdéseit is.



7. ábra: Magyarországnak a szomszédos országokkal kötött rendészeti együttműködési megállapodásaiban meghatározott legfontosabb együttműködési területek
(Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011)

Jelen kutatás szempontjából a megállapodásokban kijelölt együttműködési területek közül kettő igazán lényeges: a közös kapcsolattartási szolgálati helyek létrehozása, illetve a közös határmenti járőrszolgálat megvalósítása.

A KKSZH-k létrejötte fontos lépés a két ország együttműködésében, de ebben a formában korántsem annyira hatékony ez a módszer, mint amennyire a létrehozásuk előtt feltételezték a döntéshozók. Látni kell, hogy a KKSZH-k jelenleg információs bázisként üzemelnek (ebből a szempontból nagyon eredményesen), ahová mind a magyar mind a román fél delegál munkatársakat és biztosítja a munkához szükséges infrastruktúrát (adatbázisok, számítógépes hálózatok, eszközök). Az itt dolgozó munkatársak ugyanakkor nem rendelkeznek intézkedési jogosultsággal. Amiért mégis lényegesnek tartom ezt az együttműködési formát a jelen kutatás szempontjából az az, hogy a KKSZH-k létrehozása jó példa arra, hogy **lehetséges** a közös elhelyezést, illetve a munkavégzéshez szükséges infrastruktúrát közösen megteremteni.

A szerződésekben elvi lehetőségként megjelenő közös járőrszolgálat vizsgálatokor megállapítottam, hogy ez az együttműködési forma a gyakorlatban csak kampányszerűen, időszakosan működik. A többi szomszédos országgal kötött megállapodásokhoz hasonlóan a magyar-román egyezmény is lehetőséget biztosít a közös szolgálatellátásra, de ez a mai napig nem valósult meg kellő hatékonysággal. Az általam kidolgozott és az értekezés negyedik fejezetében bemutatott rendszer, a közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátás ezt a két – már meglévő, de nem kellő hatékonysággal alkalmazott eljárást – hivatott ötvözni.

Rávilágítottam az elemzés során arra is, hogy a szlovén szerződésben szerepel néhány olyan megfontolásra érdemes együttműködési forma, mely a többi megállapodásból hiányzik, így például *a közbiztonsági együttműködés jelentősebb rendezvények során vagy az együttműködés a közúti közlekedés biztonságának biztosítása terén*, melyek zömmel információcserét foglalnak magukban.

A Romániával kötött kétoldalú egyezmények vizsgálata során arra a megállapításra jutottam, hogy a megállapodások többsége a személy- és áruszállításra, a határrendészeti együttműködésre, valamint a környezet- és katasztrófavédelemre vonatkozik. Megállapítottam, hogy a személy és áruszállítás területén jelenleg közúti áruszállítás működik leghatékonyabban, illetve az egymegállásos útiokmányellenőrzés eredményeképpen felgyorsult a teherforgalom kiszolgálása is. A vasúti áruszállítás nem került megreformálásra, hiszen továbbra is mindkét fél önállóan hajtja végre a teher- és a személyforgalom ellenőrzését a vasúti határátkelőhelyeken. A hatékonyság, illetve a gyorsaság növelése érdekében hasznos lenne visszaállítani a mozgó járművön történő kezelést. Másik hasznos változás lehetne, ha a vasúton történő, szűrőpróbaszerű személyforgalom ellenőrzését mindkét ország területén menet közbeni ellenőrzéssel tudnák a határrendészeti munkatársak végrehajtani.

III. A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS ÉS AZ INTERJÚK EREDMÉNYEINEK ISMERTETÉSE

Jelen kutatás legfontosabb célja egy döntéselőkészítő, döntéstámogató javaslat megalkotása a magyar-román határrendészeti együttműködés korszerűsítésére. A rendszer hatékonyabbá tételének lényeges eleme, hogy a magyar-román közös határszakaszon közös szolgálati helyeket hoznak létre. Egy ilyen változás bevezetése előtt érdemes megtudni, hogy az érintettek hogyan viszonyulnak a javaslatához, hiszen a rendszer sikeres elindítása és majdani működtetése igen nagymértékben múlik majd rajtuk.

A Boston Consulting Group egy felmérésben úgy találta¹⁰⁸, hogy a legtöbb szervezetben három változtatási kezdeményezésből kettő meghiúsul. De vajon mitől fullad kudarcba a változtatási próbálkozások kétharmada? A ProSci kutató- és kiadóvállalat 254 szervezetet megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a változtatási kísérletek akadályainak többségét általában maguk a változtatások kezdeményezői gördítik a sikeres végrehajtás útjába. Nadler [50] a következő három tényezőben foglalta össze ezeket az akadályokat:

- a változással szembeni emberi ellenállás,
- a szervezet irányítása az átmenet szakaszában,
- a változás által érintett egyének és csoportok hatalma.

Ez a felmérés is meggyőzően mutatja, hogy nem lehet elhanyagolni a változásokban érintett állomány véleményét és igényeit. Nagyon fontos része a tervezett változtatásoknak a hatékony kommunikáció és a megfelelő fokozatosság a rendszer bevezetése során, de erről majd a következő fejezetben lesz szó.

A felmérés során két módszert alkalmaztam az érintettek véleményének megismeréséhez: anonim kérdőíveket szerkesztettem, illetve félig strukturált interjúkat készítettem. A felmérés során vizsgált legfontosabb témákat a 8. sz. ábra foglalja össze.

¹⁰⁸ Hivatkozik rá: Nadler, D. A. (1988): *Concepts for the Management of Organizational Change* – In: Tushman, M. L. – Moore, W. L. (eds.): *Readings in the Management of Innovation*, 2nd ed., Ballinger Publishing Co. Cambridge, Massachusetts



8. ábra: A közös elhelyezéssel történő közös járőrszolgálat bevezetésében érintett állomány véleményének megismeréséhez használt felmérés módszerei és főbb témái
(Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011)

III.1. KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS

Annak érdekében, hogy megismerhessem a véleményüket, egy anonim kérdőív segítségével mértem fel a román és a magyar oldalon határrendészeti szolgálatot teljesítő állománynak a javaslattal kapcsolatos attitűdjeit.

A felméréshez használt kérdőív¹⁰⁹ tíz kérdést tartalmazott, melyek közül az első öt a válaszadó rendfokozatára, életkorára, nemére és a határrendészeti területen, ezen belül a román-magyar határon eltöltött szolgálati időre kérdezett rá. A további öt kérdés a közös szolgálati helyek kialakításával kapcsolatban kért véleményt.

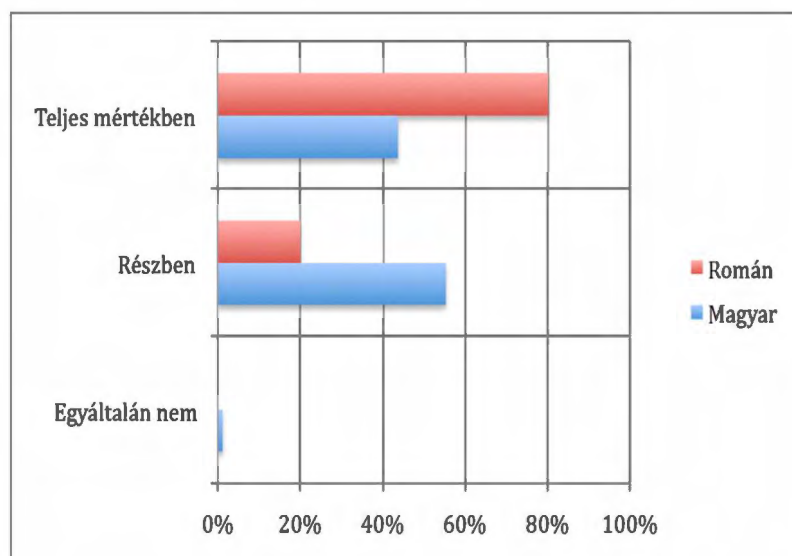
¹⁰⁹ A kutatáshoz használt kérdőív pontos szövege a 9. sz. mellékletben található. A kérdőív magyar és román nyelven készült.

A kérdőíves felmérésbe a román és a magyar oldalon egyaránt az érintett állomány 25-25%-át vontam be. (A minta nagyságával és jellemzőivel kapcsolatos összefoglaló táblázatok a 10. sz. mellékletben találhatóak.)

Összességében elmondható a felmérésről, hogy a megkérdezett munkatársak szívesen vettek részt a vizsgálatban, igen együttműködőek voltak és alapvetően üdvözölték a közös szolgálati helyek létrehozásának ötletét. A kérdőíves felmérés során megkérdeztük a válaszadókat, hogy mennyire értenek egyet a következő állítással:

*Románia schengeni övezethez való teljes jogú csatlakozása után a román-magyar államhatár mentén célszerű lenne **közös szolgálati helyeket** létrehozni a magyar és a román hatóságoknak, melyeknél a két ország határrendészeti szervei által kijelölt vezetők egymás mellé rendeltségben – a jelenleg már működő közös kapcsolattartási szolgálati helyek mintájára – az adott terület migrációs/bűnügyi fertőzöttségnek megfelelően döntenék el a közös járőrszolgálat feladatait és ütemezését.*

Amint az a 9. ábrán is látható, a magyar oldalon a válaszadók 44%-a, míg a román válaszadók 80%-a jelezte, hogy teljes mértékben egyetért ezzel a javaslattal. A magyar válaszadók között arányaiban több volt a fenntartás azzal kapcsolatban, hogy technikailag hogyan lehetne kivitelezni ezt a javaslatot, de teljes mértékben csupán egyetlen személy utasította el azt, ami véleményem szerint igen biztató tendencia az állomány körében való támogatottságot illetően:

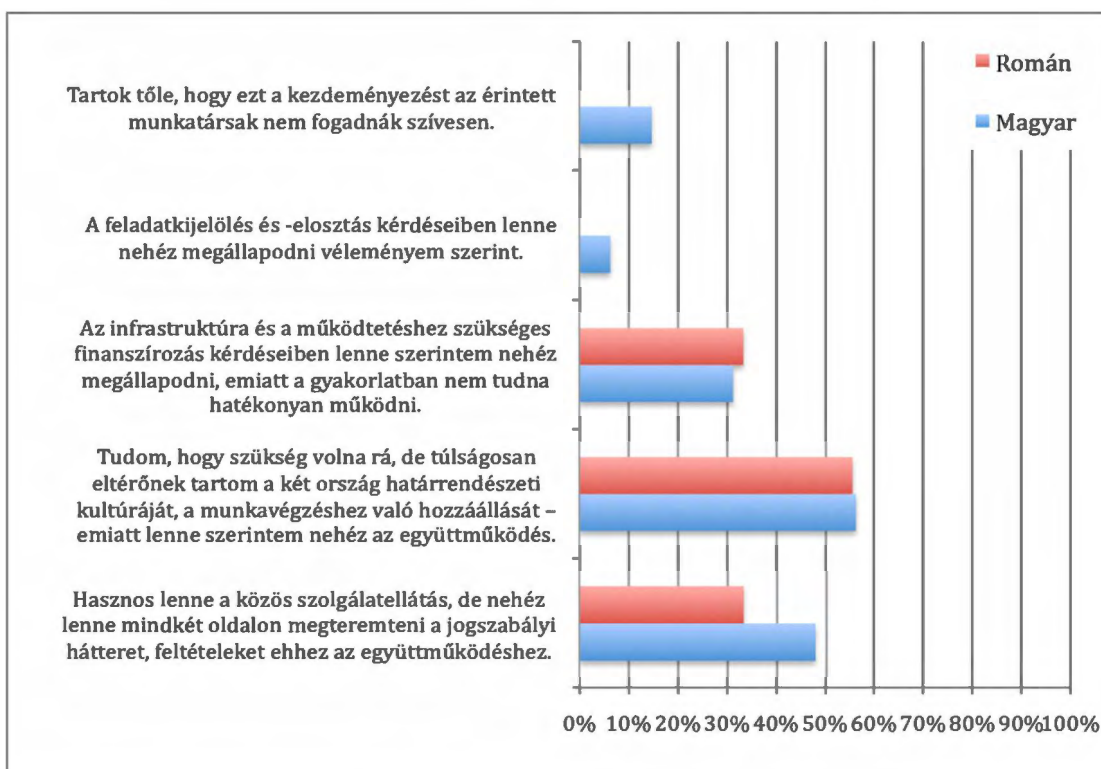


9. ábra: A közös szolgálati helyek létrehozásának ötletével egyetértenek-e a román és a magyar válaszadók (a feltüntetett százalékok a magyar, illetve a román oldalon kitöltött összes kérdőívhez viszonyítva mutatják a három megadott válaszlehetőség előfordulási arányát)¹¹⁰

Érdeemesnek tartottam megvizsgálni azt is, hogy milyen területeken vannak a válaszadóknak fenntartásaik a javaslat kivitelezhetőségével kapcsolatban, hol látják akadályát a sikeres megvalósításnak. A következő ábrából jól látható, hogy annak ellenére, hogy a román munkatársak közül nagyságrendekkel kevesebben jelezték, hogy csupán részben értenek egyet az állítással¹¹¹, a fenntartásaik okát nagyjából hasonló arányban jelölték meg. Mindkét oldalon a két ország határrendészeti kultúrájának eltéréseiben, a jogi szabályozás különbözőségeiben és a finanszírozás kérdéseiben látják a legfőbb nehézségeket.

¹¹⁰ Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

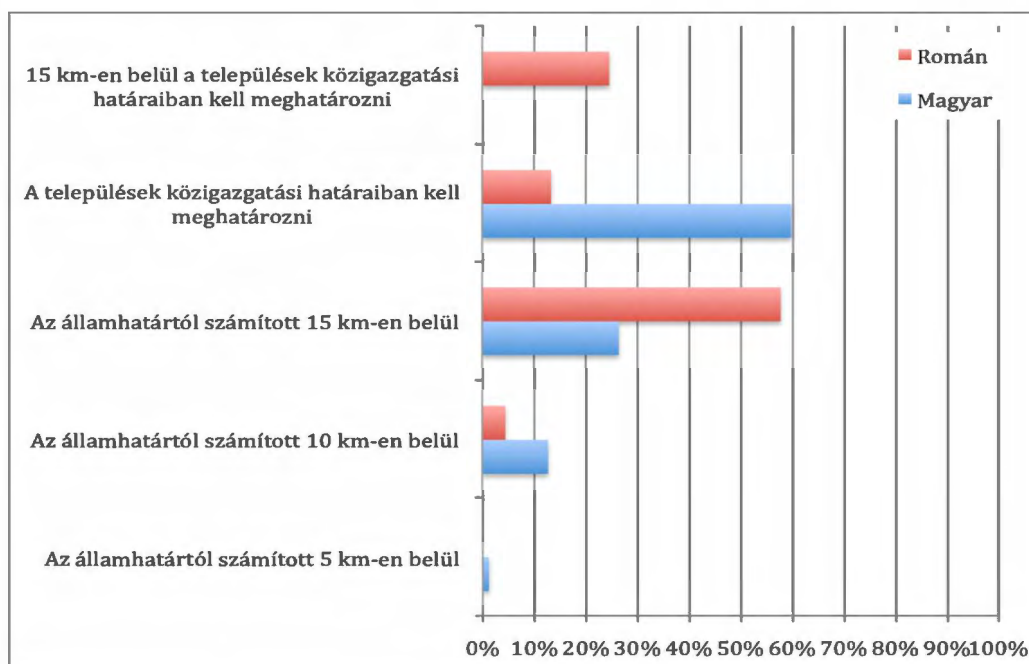
¹¹¹ A román oldalon az összes válaszadó 20%-a, 9 fő, míg a magyar oldalon a válaszadók 55%-a, 48 fő választotta a “Részben egyetértek” válaszlehetőséget a kérdőív 6. sz. kérdésénél.



10. ábra: Azok a válaszadók, akik csupán részben értettek egyet a megadott állítással, milyen fenntartásokkal rendelkeznek (több válasz is lehetséges volt) – a százalékok a “Részben” válaszlehetőséget megjelölők számához viszonyított értékeket jelzik¹¹²

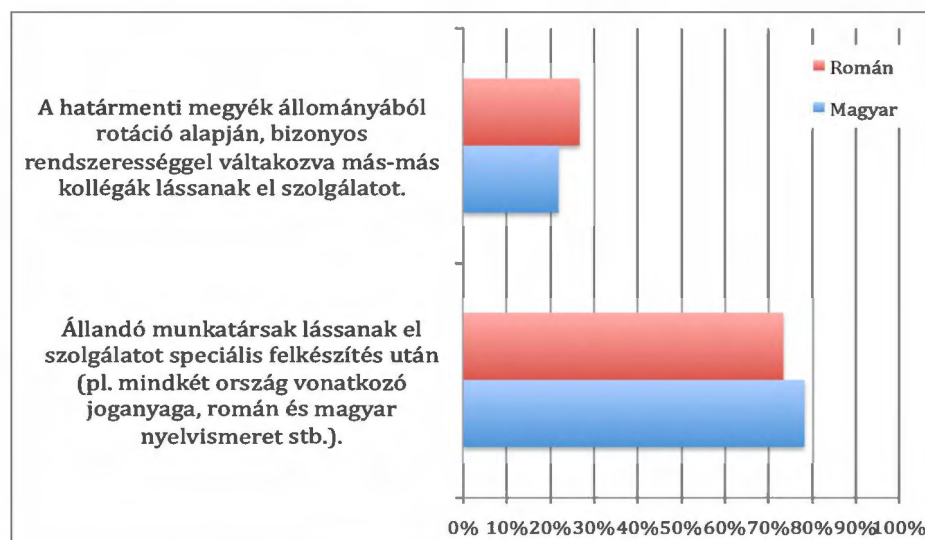
A leendő szolgálati helyek illetékességi területét tekintve kissé eltérően vélekednek a román és a magyar munkatársak – bár a két nézet könnyen “kibékíthető” egymással, amire néhány román kolléga javaslata is rámutat. A magyar oldalon a többség a települések közigazgatási határaiban szabná meg az illetékességi területet, míg a román oldalon a többség az államhatártól számított 15 km-en belül húzná meg az illetékességi határt. A román munkatársak közül 11-en jelölték meg ez utóbbi két lehetőség közül mindkettőt, mely valóban optimális megoldásnak tűnik. (Amint azt az előző fejezetben már kifejtettük, az osztrák-magyar és a horvát-magyar szakasz kivételével a KKSZH-k illetékességi területe is így került meghatározásra: 10-10 kilométeres területsáv, mely azonban az érintett települések közigazgatási területére is kiterjed.)

¹¹² A magyar válaszadók közül 48-an, míg a román válaszadók közül 9-en választották a “részben egyetértek” válaszlehetőséget a kérdőív 6. sz. kérdésénél. A lehetséges okokra adott összválaszt tehát ezekhez az értékekhez viszonyítottam. (Az ábrát készítette: Papp Csaba Lajos, 2011)



11. ábra: Mekkora legyen a leendő közös szolgálati helyek illetékességi területe? (A feltüntetett százalékok a magyar, illetve a román oldalon kitöltött összes kérdőívhez viszonyítva mutatják a megadott válaszlehetőségek előfordulási arányát.)¹¹³

Azzal kapcsolatban, hogy kik közül kerüljenek ki a leendő szolgálati helyekre vezényelt munkatársak már jóval nagyobb az egyetértés: a többség az állandó állománnyal történő szolgálatellátást tartaná hatékonyabbnak.



12. ábra: Kikből kerüljön ki a leendő közös szolgálati helyek állománya? (A feltüntetett százalékok a magyar, illetve a román oldalon kitöltött összes kérdőívhez viszonyítva mutatják a megadott válaszlehetőségek előfordulási arányát.¹¹⁴)

¹¹³ Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

Arról is megkérdeztem a felmérésben résztvevő személyeket, hogy véleményük szerint a közös szolgálati helyeken milyen feladatokat lássanak el a határrendészeti munkatársak. A román oldalon jellemzően sokkal több választ jelöltek meg ennél a kérdésnél (volt olyan válasz – Határon átnyúló megfigyelés és üldözés – melyet a válaszadók 100%-a bejelölt).

Mindkét oldalon nagy arányban¹¹⁵ jelölték meg a válaszadók a következő lehetőségeket:

- A nemzet- és közbiztonságot veszélyeztető személyek államhatáron történő átjutásának megakadályozására tett közös intézkedések.
- Fokozott ellenőrzés szervezése és végrehajtása a jogsértések felfedésére.
- A menekültek, bevándorlók, ideiglenes védelmet kérő személyek elsődleges szűrésének feladatai.
- Határon átnyúló megfigyelés és üldözés.
- A határterületen keletkezett rendbontások, váratlan helyzetek felszámolásának közös feladatai.

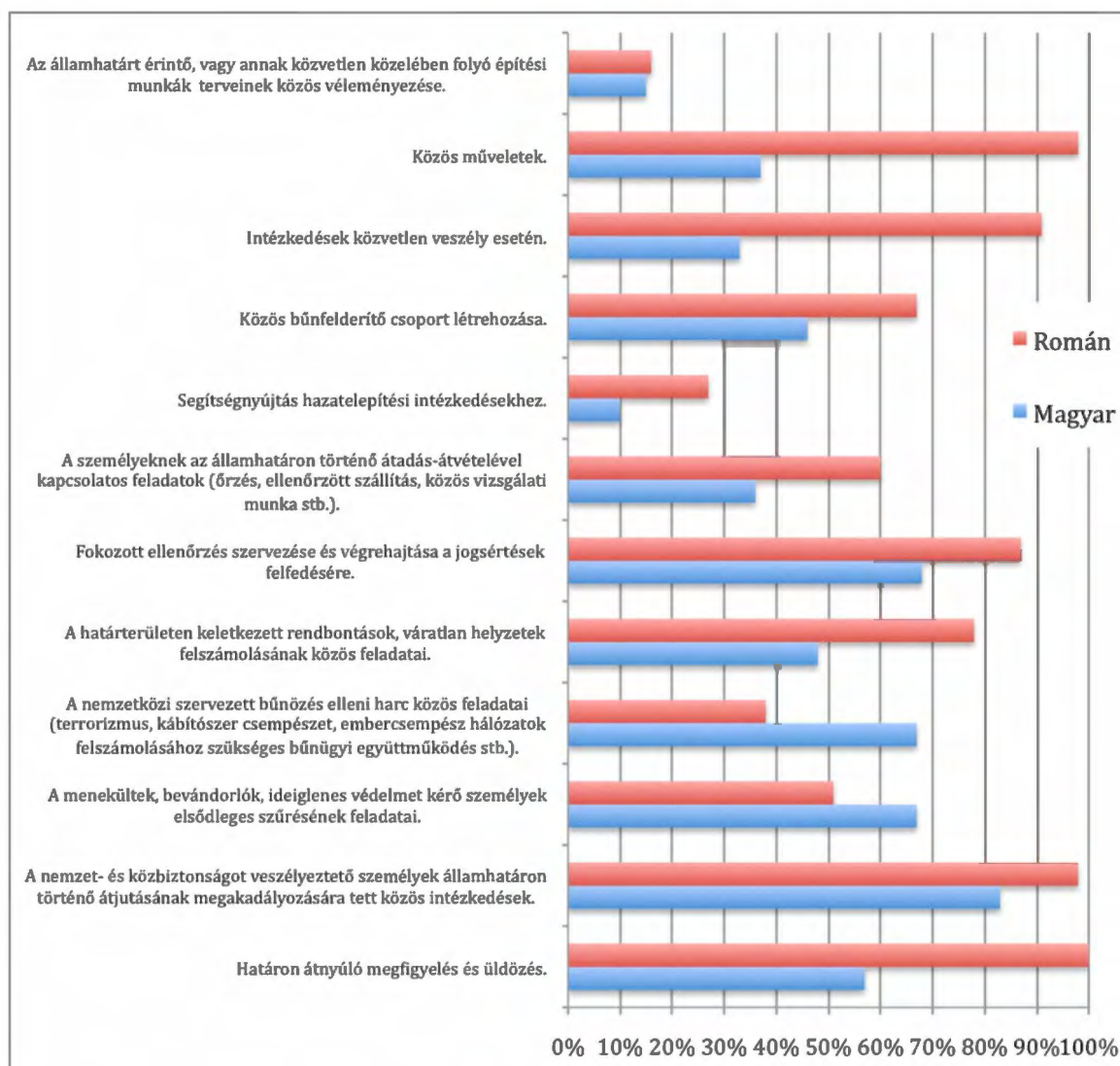
A román és a magyar oldalon egyaránt relatíve kevesen¹¹⁶ jelölték meg a következő válaszlehetőségeket:

- Az államhatárt érintő, vagy annak közvetlen közelében folyó építési munkák terveinek közös véleményezése.
- Segítségnyújtás hazatelepítési intézkedésekhez.

¹¹⁴ A magyar kérdőívek kitöltői közül ketten az “Egyéb” válaszlehetőséget jelölték meg, de mivel az általuk beírt válasz tartalmilag inkább az “állandó munkatárs” kategóriájába tartozik, ezért ebben az összesítésben ezeket a válaszokat is itt szerepeltetem. (Az ábrát készítette: Papp Csaba Lajos, 2011)

¹¹⁵ Ezeket a válaszlehetőségeket mindkét csoportban a válaszadók több, mint 50%-a jelölte meg.

¹¹⁶ A válaszadók kevesebb mint 30 %-a jelölte meg ezeket a lehetőségeket mindkét csoportban.



13. ábra: A közös szolgálati helyekre rendelt állomány által ellátott feladatok mi mindenre terjedjenek ki? (A feltüntetett százalékok a magyar, illetve a román oldalon kitöltött összes kérdőívhez viszonyítva mutatják a megadott válaszlehetőségek előfordulási arányát. Több válasz megadása is lehetséges volt a kitöltők számára.)¹¹⁷

III.2. INTERJÚK

A kérdőíves felmérés adatait a román és a magyar oldalon szolgálatot teljesítő közép- és felsővezetőkkel készített interjúkkal egészítettem ki. 12 magyar és 9 román vezetővel készítettem félig strukturált interjúkat a következő témakörök mentén:

- A közös határon teljesített szolgálat tapasztalatai, nehézségek, problémák
- A jelenlegi rendszerben alkalmazott jó módszerek, technikák, illetve rossz eljárások

¹¹⁷ Készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

- Vélemény a közös elhelyezéssel történő közös járőrszolgálattal kapcsolatban – mennyiben segítené vagy gátolná ez a napi munkát
- A kettős vezetés kérdése – elfogadható-e, működőképes-e ez a konstrukció

Minden megkérdezett megemlítette, hogy nehézséget okoz a határterületen a másik ország állampolgárainak igazoltatása. A végrehajtó állomány sok esetben nem rendelkezik megfelelő információkkal például a személyek bűnözői múltjával, illetve a különféle okmányokra (saját útiokmányok, áru- és emberszállítással kapcsolatos okmányok) vonatkozó helyi szintű szabályokkal kapcsolatban. Erre a problémára mindenképpen jó megoldás lehetne a közös szolgálatellátás. Az is felmerült a beszélgetések során, hogy a közös szolgálatellátás elősegítené, hogy a Schengen Alapból finanszírozott nyelvi képzésekre fordított nagy összegek megtérülhessenek a gyakorlatban történő napi alkalmazás során.

Megkérdeztem az interjúk során, hogy a jelenlegi munkaszervezésben, munkaeszközökben mit tartanak jónak, mi az, ami segíti, hatékonyá teszi a munkát. Ezzel kapcsolatban a következő válaszokat kaptam (csak azokat emelem ki, amelyeket legalább három fő említett):

- Hasznos és sok esetben az előerő kiváltására is szolgálhat a technika megfelelő alkalmazása. Sajnos ezen a téren a fejlesztések gyorsabban haladnak, mint amilyen ütemben a beszerzés képes lépést tartani, de a már meglévő gépparkot is lehetne jobb szervezéssel még eredményesebben használni. (Például a hőképfelderítő kamerás gépkocsik rendszerbe történő maximális bevonása, kézi infra és hőkamerák rendszeres alkalmazása, szívdobbanásérzékelő, röntgen, lépésérzékelő berendezések gyakoribb használata.)
- Áttekinthető, az állomány számára biztonságérzetet és kiszámíthatóságot ad, és a parancsnoki munkát is egyszerűsíti az egységes szolgálati rendszer (hivatali, vezényléses, 12-24, 24-72).
- Az állomány és a vezetés havi szinten történő után- és továbbképzése is fontos. Ez is működik mindkét oldalon, de lehetne még továbbfejleszteni (pl. új jogszabályok feldolgozása, esetfeldolgozó megbeszélések). Ezek az alkalmak az állomány kohéziós erejének megtartásában is igen jelentős szerepet tudnak játszani, hisz ezeken a rendszeres megbeszéléseken alkalom nyílik a találkozásra, illetve az elért eredmények vagy sikertelenségek kiértékelésére.

Rossz, kerülendő módszerként, a munkát nehezítő tényezőként említették a következőket (itt is csak azokat sorolom fel, amelyeket legalább hárman mondtak):

- A rendszeresített állománytáblán kívüli bújtatott beosztások (főként a magyar oldalon jelent ez problémát).
- Az adott beosztási kategóriához előírt követelmények nem kellően szigorú betartása (végzettség, jogszabályi feltételek)
- Túl sok vezetői szint, átláthatatlan, a munkát és a döntéshozatalt lassító, indokolatlanul nagy hierarchia.

A javaslattal kapcsolatban mindkét oldalon elviekben egyetértést tapasztaltam. Ami fenntartás megfogalmazódott (a munkastílus és kultúra eltéréseivel, a jogi szabályozás különbségeivel stb. kapcsolatban), azokkal kapcsolatban kevés konkrét példát, tapasztalatot tudtak felhozni a válaszadók. Szerintem ezek zöme a korábbi évek szervezeti átalakításainak következtében fennmaradt sztereotípiákból, vagy a jelenleg a rendszerre jellemző bizonytalanságból ered.

A rendszer mellett szól az is, amire szintén többen utalnak az interjúk során, hogy a végrehajtó állományból már jelenleg is többen élnek a másik ország területén, és onnan járnak vissza szolgálatba. Többen felhívták a figyelmemet a kellő körültekintésre a rendszer bevezetése során. Fontos a közös szolgálati helyekre kerülő munkatársak alapos kiválasztása és az is, hogy az így feleslegessé váló, megszűnő határrendészeti kirendeltségeken dolgozók áthelyezéséről gondoskodni lehessen.

Felvettem azt is a beszélgetések során, hogy a közös szolgálati helyeken a kettős vezetés lenne praktikus megoldás, és a többség ezzel is egyetértett. Úgy nyilatkoztak, hogy amennyiben szakmailag kompetens vezetőket sikerül kinevezni, akkor nagy valószínűséggel a beosztott állomány el tudja majd fogadni mindkét vezetőjét, hajlandóak lesznek lojalitást tanúsítani a másik oldali vezetővel szemben is. A megkérdezett kirendeltségvezetők mindegyike hatékonyan tartaná ezt a megoldást.

III.3. KÖVETKEZTETÉSEK

Ebben a fejezetben megvizsgáltam, hogy a közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátás kialakításával kapcsolatban milyen attitűdökkel rendelkeznek a rendszer bevezetéséhez szükséges változások végrehajtásában közvetlenül érintett munkatársak. Összességében elmondható, hogy mind a kérdőíves felmérés, mind a vezetőkkel készített interjúk azt igazolták vissza, hogy a javaslatnak van létjogosultsága.

A tapasztalt fenntartások leginkább a két ország határrendészeti kultúrájának eltérései, a jogi szabályozás különbözőségei és a finanszírozás kérdései köré csoportosulnak. Úgy gondolom, ezeket az akadályokat a megfelelő előkészítéssel ki lehet majd küszöbölni. Az interjúk tapasztalatai alapján ezeknek a fenntartásoknak egy része sztereotíp gondolkodásmódból ered, mely egyrészt az állományra jellemző létbizonytalanságból, másrészt a korábbi balul elsült változások negatív utóhatásaiból eredhet.

A javaslat részleteire vonatkozóan a kérdőívet kitöltők többsége azon a véleményen volt, hogy

- az új szervezeti egységek illetékességi területe egy 15 km-es területsávban legyen meghatározva, emellett figyelembevéve a települések közigazgatási határait is;
- az állandó állománnyal történő szolgálatellátást tartaná hatékonyabbnak;
- az új szervezeti egységek legfontosabb feladatai a következők lennének szerintük:
 - A nemzet- és közbiztonságot veszélyeztető személyek államhatáron történő átjutásának megakadályozására tett közös intézkedések.
 - Fokozott ellenőrzés szervezése és végrehajtása a jogsértések felfedésére.
 - A menekültek, bevándorlók, ideiglenes védelmet kérő személyek elsődleges szűrésének feladatai.
 - Határon átnyúló megfigyelés és üldözés.
 - A határterületen keletkezett rendbontások, váratlan helyzetek felszámolásának közös feladatai.

Mind az interjúk, mind a kérdőíves felmérés megerősített abban, hogy szükség van a közös elhelyezéssel történő közös járőrszolgálatra, hiszen a megfelelő információáramlás biztosítása mellett ez a megoldás az intézkedések hatékonyságát és gyorsaságát is fokozná. Ha a rendszer bevezetése kellő körültekintéssel történik, akkor az érintett állomány a kezdeményezés mellé állítható, támogatni tudja a koncepciót.

Az interjúk során három olyan tényező merült fel, melyet a válaszadók nagy százaléka jónak, hatékonynak tart, ezeket mindenképpen figyelembe kell venni az új rendszer kialakításánál:

- a rendelkezésre álló technika hatékonyabb alkalmazása
- egységes szolgálati rendszer
- rendszeres után- és továbbképzések

Kerülendőnek ítélték a beszélgetések során a bújtatott beosztások gyakorlatát, a beosztási kategóriákhoz előírt követelmények következtelen betartását és a túl bürokratikus rendszert. Úgy gondolom, hogy ezek is

nagyon értékes hozzászólások, melyek egybevágóak saját vezetői tapasztalatommal is. Ezért a következő fejezetben kifejtésre kerülő rendszert ezen javaslatok figyelembevételével dolgoztam ki.

IV. A ROMÁN-MAGYAR HATÁRRENDÉSZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JELEN KUTATÁS ALAPJÁN JAVASOLT RENDSZERE

IV.1. A JAVASOLT RENDSZER ISMERTETÉSE

Jelen kutatás kiemelt célja az volt, hogy kidolgozzak egy még nem létező, a jelenleg belső határon alkalmazott módszerekből a jó elemeket hasznosító, új gyakorlati rendszert, mely a magyar-román határrendészeti együttműködés új irányát jelentheti, és a közös rendészeti feladatok működtetésének alapjául szolgálhat.

A javaslat lényege, hogy a magyar és a román hatóságoknak létre kell hozni olyan **közös szolgálati helyeket**, melyeknél a két ország határrendészeti szervei által kijelölt vezetők egymás mellé rendeltségben – a jelenleg már működő közös kapcsolattartási szolgálati helyek mintájára – az adott terület migrációs/bűnügyi fertőzöttségnek megfelelően döntenék el a közös járőrszolgálat feladatait és ütemezését.

Tapasztalataim és a vezetőkkel folytatott interjúk alapján a teljes magyar-román határszakaszon összesen négy ilyen közös szolgálati helyre lenne szükség – a négy közös határon fekvő megyében egy-egy új szervezeti egység jönne létre, közvetlen megyei irányítás alatt, a rendőrkapitányságokéhoz hasonló szervezeti struktúrában. Lehetséges helyszíneknek a következőket javaslom: Csengersima, Ártánd, Gyula, Nagylak.



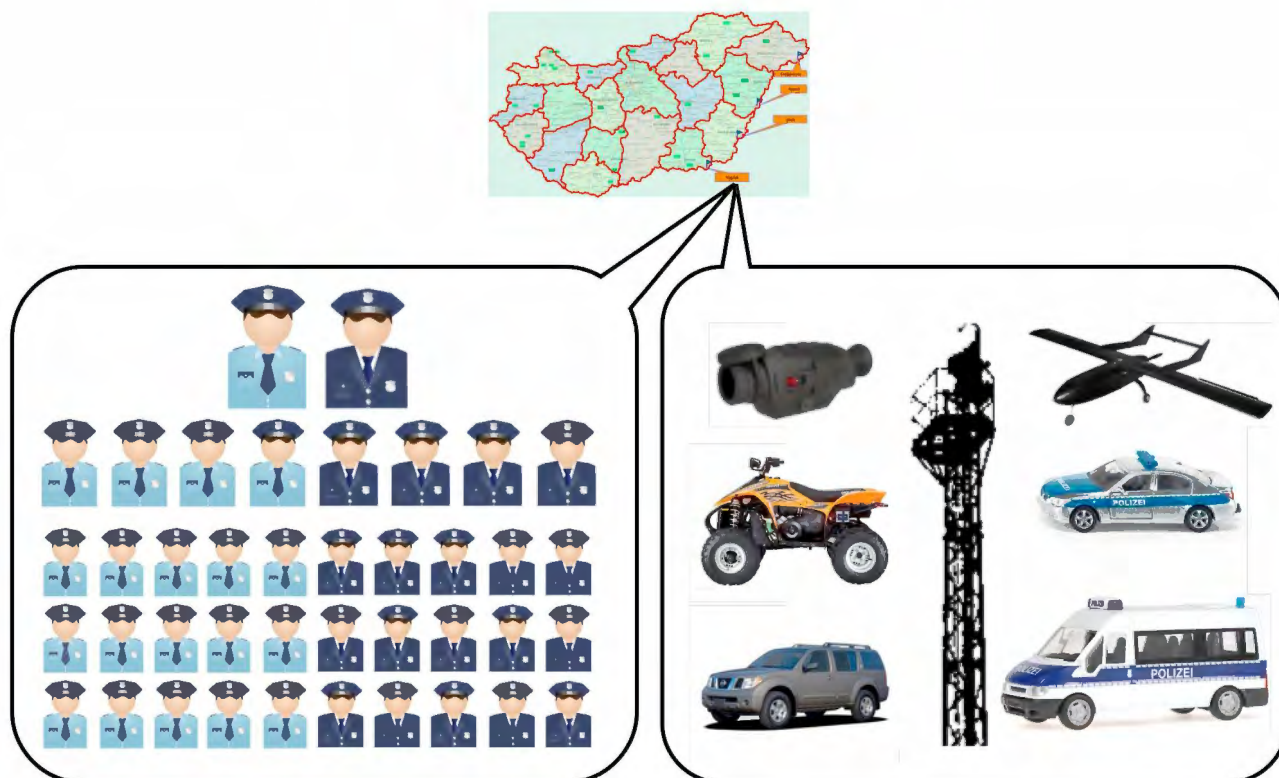
14. ábra: A tervezett román-magyar közös szolgálati helyek¹¹⁸

¹¹⁸ Az ábrát készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

Az új szervezeti egységek létszámigénye jóval csekélyebb a ma a határokon szolgálatot teljesítő létszámnál. Ezt egyrészt a hatékony szolgálatszervezés, másrészt a technikai eszközök megfelelő használata teszi majd lehetővé. Egy-egy új szervezeti egységben két parancsnok (egy román és egy magyar), négy román és négy magyar csoportvezető, illetve 15-15 fő járőr teljesítene majd szolgálatot. Ők a szervezeti és működési szabályzat szerint vezényléses szolgálati rendszerben lesznek alkalmazva, de a kiszámíthatóság érdekében az 1. számú váltásos szolgálati rendszer (12-24) is alkalmazható lenne. Így feladatoktól függően napi 3-4 járőrpár lehetne szolgálatban. Az új szervezeti egységek kettős vezetéssel működnének. A vezetők egymás mellé rendelésben, a jelenleg már működő közös kapcsolattartási szolgálati helyek mintájára, az adott terület migrációs/bűnügyi fertőzöttségnek megfelelően döntenék el a közös járőr szolgálati feladatait.

Ez a csekély létszám csak akkor tartható fenn, ha megfelelő technikai eszközök állnak rendelkezésre. Szükség van az élőerő kiváltásához a határvonalon telepített stabil hőkamerákra, illetve infrakamerákra is (néhány ilyen már van, de hasznos lenne újabbakat is telepíteni), melyek képe a kameraszobába érkezik. Itt is a járőrök teljesítenek majd rotációban szolgálatot a nap 24 órájában.

Ha 24 órában a teljes mélységet ellenőrizzük (ez volna a leghatékonyabb), akkor három pilóta nélküli repülőgépet kellene szolgálatba állítani (ez egy készlet), melyekhez 2x2 fős repülőgépkezelő személyzetre van szükség (a fenti létszámon felül). Ezen felül minden új szervezeti egységnek a következő eszközökre lesz majd szüksége: 4 terepjáró, 4 járőrautó, 1 Schengen-busz, 1 hőkamerás gépjármű, 5 mobil okmányvizsgáló, 2-4 quad. Ezeket az eszközöket a két állam már meglévő készletéből hozzá lehet rendelni az új szervezeti egységekhez (mindkét ország kellő mennyiségben rendelkezik az UAV-kon kívül minden felsorolt eszközzel, így azt gondolom, ezek arányosan és az egyenlő teherviselés elvét követve rendelkezésre bocsáthatók). A fenntartási, logisztikai, utánpótlási költségeket ugyanígy egyenlő arányban állná a két ország.



15. ábra: A tervezett román-magyar közös szolgálati helyek létrehozásához szükséges személyi- és technikai feltételek¹¹⁹

Célszerűnek tartom, hogy a négy szolgálati helyből kettőt a magyar oldalon, kettőt a román oldalon hozzanak létre, és a szükséges infrastruktúrát is ilyen arányban biztosítsák majd a felek. A fenntartási költségeket is arányosan kell felosztani a két ország között: például egy lehetséges megállapodás, hogy a magyar oldalon lévő két szolgálati hely minden költségét (bérek, üzemeltetés és fenntartás, utánpótlás, anyagköltségek stb.) a magyar fél, a román oldalon lévőket pedig a román fél biztosítja.

Az új szervezeti egységek feladatrendszere igen összetett lenne. Mindkét oldalon egy nagyon szűk létszámú, ám jól felkészült állománnyal, az új szervezeti elemeket a Rendőrség struktúrájába beépítve, a határrendészeti feladatok többlépcsőben történő átstrukturálását lehetne végrehajtani. A szervezeti átalakítások következtében a magyar oldalon fokozatosan megszűnne Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kettő, Hajdú-Bihar megyében három, Békés megyében öt és Csongrád megyében két határrendészeti kirendeltség, ugyanígy a román oldalon is kiválthatná a határrendészeti kirendeltségeket a négy új szervezeti egység. Ezen kívül Hajdú-Bihar és Békés megyében a még meglévő határrendészeti szolgálatok szerepét átvehetné a megyei rendőr-főkapitányságok

¹¹⁹ Az ábrát készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

közrendvédelmi osztálya. A négy új szolgálati egység el tudná látni az adott megyében a kisrepülőtereken felmerülő ideiglenes határnyitási feladatokat is. (Hajdú-Bihar megyében ez a szervezet a Debreceni Nemzetközi Repülőtér jelenléte miatt akár egy irányítás alá is helyezhető lenne, tehát itt megmaradna az állandó létszám.)

A román oldalon a tervezett változások következtében megszűnhetne az Országos Határrendőr Főfelügyelőség, a Megyei Határrendőr Felügyelőségek, illetve a határrendészeti kirendeltségek is. Ez a szervezeti változás Románia Schengen-csatlakozását követően nagyban segíthetné az ottani integrációs folyamatokat.

A román határszakaszon is egyre többször merül fel napjainkban jogos igényként a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása. Ezzel az a gond, hogy a Rendőrség jelenlegi koncepciója szerint – mely a határrendészet teljes felszámolását irányozza elő a belső határokon – képzett állomány, akik napi szinten határrendészeti feladatok ellátásával foglalkoznak csak a Debreceni Repülőtéren maradna. (Illetve még Szabolcs megyében az ukrán és Csongrád megyében a szerb szakaszon). Az általam javasolt rendszernek az is előnye, hogy egy rotációban mindig más-más helyen felállított ellenőrző-áteresztő pont jó alkalom lehetne a mobil eszközök napi szintű alkalmazására, az állomány szakmai tudásának, ismereteinek karbantartására, így a határellenőrzés esetleges visszaállításakor ők bármikor „bevethetőek” lennének.

A kutatásom során hatékonynak bizonyuló feladatokat, eljárásokat összesítve, valamint az állomány körében végzett kérdőíves felmérés és az interjúk összegzése alapján az új szervezeti egységeknek elsősorban a következő feladatok megoldására kell koncentrálniuk:

- Közvetlen feladatuk az államhatáron átnyúló bűnözés felszámolása, megakadályozása (operatív, illetve nyílt eszközökkel, statikus és preventív végrehajtással).
- A nemzet- és közbiztonságot veszélyeztető személyek államhatáron történő átjutásának megakadályozására tett közös intézkedések.
- Közbiztonsági együttműködés jelentősebb rendezvények során.
- Fokozott ellenőrzés szervezése és végrehajtása a jogsértések felfedésére.
- A menekültek, bevándorlók, ideiglenes védelmet kérő személyek elsődleges szűrésének feladatai.
- Határon átnyúló megfigyelés és üldözés.
- A határterületen keletkezett rendbontások, váratlan helyzetek, jogellenes cselekmények felderítésének, felszámolásának közös feladatai.
- Együttműködés a közúti közlekedés biztonságának biztosítása terén.

- Vasúti áru- és személyszállítás ellenőrzése, mozgó szerelvényen történő ellenőrzés.
- Az államhatár közvetlen közelében bekövetkezett katasztrófák észlelése esetén az elsődleges feladatok megtétele.
- Amennyiben a határforgalom ellenőrzés visszaállítására kerül sor például valamilyen Európai Unió jogszabályban meghatározott belbiztonsági érdek miatt (katasztrófa, nemzetközi politikai rendezvény, világméretű sportesemény stb.), úgy ezen feladatok végrehajtása.
- Határellenőrzés esetén a határforgalom zavartalan lebonyolítása.
- Intézkedésre a járőrpár mindkét tagja jogosult, de alapszabály szerint mindig az intézkedik, akinek az országa területén a szabálysértést, bűncselekményt stb. észlelték.

IV.2. A RENDSZER LÉTREHOZÁSA, BEVEZETÉSE

A rendszer létrehozását alapvetően lehetővé teszik a Románia és Magyarország közötti már meglévő együttműködési megállapodások. A finanszírozás kérdései és az új szervezeti egységek létrehozásával járó strukturális átalakítások miatt azonban mindenképp szükséges a kormányzati akarat és a parlamenti jóváhagyás mindkét ország részéről. Szükség van arra is, hogy a két országos vezető irányításával egy-egy szakmai bizottság egyeztessen az elhelyezéssel, a feladatrendszerrel, illetve a HR/technikai igényekkel kapcsolatban, és dolgozzanak ki egy részletes koncepciót a bevezetés folyamatáról, valamint ebben a két fél szerepéről.

Az új rendszer bevezetése során az információhiányból vagy félreértésből fakadó ellenállás könnyen megelőzhető az érintett állomány tájékoztatásával, kérdéseik megválaszolásával, a tervezett változtatások elmagyarázásával. Emiatt a vezetőknek fokozott felelőssége van a folyamat sikeres véghezvitelében. A kiválasztás első lépése tehát, hogy a négy új szervezeti egység leendő magyar és román vezetőit megtaláljuk és ő ket felkészítsük az új szervezetek felállítására. A kiválasztás szempontjai között a nagyon komoly szakmai felkészültség és nyelvtudás mellett fontos szerepe van a személyiségbeli alkalmasságnak is hiszen egy ilyen kettős vezetésű szervezet működtetése többek között nagyfokú rugalmasságot, megfelelő határozottságot, gyors problémafelismerő képességet, kompromisszumkészséget és nem utolsósorban kitűnő vezetői kvalitásokat követel meg.

Annak érdekében, hogy a kiválasztott nyolc új vezető egységes szemléletmóddal és összehangolt folyamatok mentén irányíthassa az új szervezeti egységeket, illetve amiatt, hogy gondolkodásukban és munkastílusukban is össze tudjanak csiszolódni, mindenképp szükségesnek tartom a vezetők –

lehetőleg bentlakásos, 3-4 napos – együttműködés-fejlesztő képzését. Ezt amiatt is elengedhetetlennek tartom, mert meggyőződésem, hogy amennyiben az érintetteket bevonjuk a változtatás megtervezésébe és bevezetésébe, akkor több jótékony hatás is jelentkezik: egyfelől szakértelmüket és tapasztalataikat hasznosítani tudjuk, így mindeképp jobb, több oldalról körbejárt megoldás születik, másfelől a közösen megtervezett változtatásnak elkötelezettjévé válnak, jobban sajátjuknak érzik, és várhatóan lelkesebben fognak tevékenykedni a közösen kitűzött célok megvalósulásáért. Ezen felül a nyolc vezető együttes képzése egységes szemléletmódot is eredményez.

Véleményem szerint a képzés a következő főbb témakörökkel kell foglalkozzon (a képzés vezetésére célszerűnek tartom egy megfelelően felkészült, de nem az állományhoz tartozó, külső, objektív szakember megbízását):

- Egymás megismerése, vezetői felfogások, tapasztalatok egyeztetése, ráhangolódás a képzésre (közös szakmai és erkölcsi hitvallás megalkotása).

Ez a blokk a munkakultúra és az értékrend összehangolásában játszik kiemelkedő szerepet, és azért fontos, mert ezáltal a vezetők egységes értékrendet tudnak majd közvetíteni a beosztott állomány felé.

- A két ország jogi környezete, a helyi szabályzók, adatbázisok kölcsönös megismerése. Ez a blokk azért fontos, mert a következő blokkban erre az alapra “építkezünk”, ez lesz a kiindulópont a munkamódszerek összehangolásához.
- Az új szervezeti egységek munkafolyamatainak, prioritásainak, az együttműködés rendjének részletes kidolgozása, valamint a szakmai és viselkedési kódex alapjainak megalkotása az új állomány számára (viselkedésbeli, magatartásbeli, szakmai elvárások összehangolása).

Ebben a blokkban a folyamatok, munkamódszerek, elvárt viselkedésmódok összehangolása történik meg, ezáltal az új szervezeti egységek könnyen tudnak majd egymás munkájához kapcsolódni, és egységes munkaköri és viselkedésbeli elvárásokat támasztanak majd a leendő beosztottakkal szemben.

Az állomány kiválasztásába már célszerű a nyolc új vezetőt is bevonni. Számukra is nagyon fontos lesz a képzés. Mivel a hatékonyság érdekében kislétszámú, ütőképes csapatokat kell összeállítani, fontos, hogy megfelelő képzési programokkal képessé tegyük az állományt a bevezetni szándékozott új rendszer megértésére, az új gondolatok, munkamódszerek befogadására és a megváltozott körülmények között való eligazodásra.

IV.3. KÖVETKEZTETÉSEK

Ebben a fejezetben összefoglaltam, hogy milyen elvek mentén, milyen rendszerben lehetne véleményem szerint megvalósítani a magyar-román határrendészeti együttműködést.

A javasolt rendszer főbb pontjai a következők:

- Négy új közös szolgálati helyet kellene létrehozni, melyeknél a két ország határrendészeti szervei által kijelölt vezetők egymás mellé rendeltségben dolgoznának egy szűkkörű, de jól felkészült és technikai eszközökkel megfelelően ellátott állománnyal.
- Az új szervezeti egységek igen összetett feladatok megoldására is képesek lennének, így a közös határszakaszon ki tudják majd váltani a határrendészeti kirendeltségeket.

Az új szervezeti egységek létrehozásának alapja a kormányzati akarat és a parlamenti jóváhagyás mindkét ország részéről. Ezután a szükséges felsővezetői és szakmai bizottsági egyeztetések után a legfontosabb lépés a nyolc új vezető kiválasztása és megfelelő felkészítése a feladatok ellátására. Az állomány kiválasztásába és felkészítésébe már ezeket az új vezetőket is célszerű bevonni. Ezt a folyamatot foglalja össze a 16. sz. ábra.



16. ábra: A tervezett román-magyar közös szolgálati helyek létrehozásának főbb lépései¹²⁰

¹²⁰ Az ábrát készítette: Papp Csaba Lajos, 2011

A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

A Magyar Köztársaság a kelet-nyugat irányú jogellenes cselekmények főirányvonalában helyezkedik el, melyekkel szemben csak akkor lehet eredményesen fellépni, ha nemcsak az uniós államokkal, hanem a keleti szomszéd-államokkal is intenzív feladat-összehangolást hajt végre a rendészet. Kutatómunkám eredményeként erre a feladatösszehangolásra **dolgoztam ki** egy hatékony és – mind a létszám-, mind az erőforrás-igény szempontjából – gazdaságos megoldást, amely egyrészt a már kialakult és működő nemzetközi sztenderdekre támaszkodik, másrészt azokat továbbfejlesztve a Magyar Rendőrség aktuális helyzetéhez is igazodik, ezáltal új lehetőségeket keresve oldja meg az adódó rendészeti feladatokat.

A határrendészet aktuális kérdéseit és megoldandó problémáit összegezve **megállapítottam**, hogy noha igen messzire nyúlnak vissza a határrendészeti irányítási rendszer centralizációjának érdekében tett törekvések, még egyáltalán nincs a folyamatnak vége. Nagy szükség van az egységes rendszerre, illetve a rendszer, a Schengen-kódex és a végrehajtási rendeletek egységes értelmezésére az egyes tagállamokban. Ehhez elengedhetetlenül szükségesek a tagállamok közötti két- vagy többoldalú megállapodások, melyeket az Unió és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény is szorgalmaz.

Az integrált határigazgatás rendszerét elemezve **megállapítottam**, hogy a rendszer tulajdonképpen két tengely mentén helyezi el a lehetséges együttműködési területeket: régiók és országok közötti, illetve intézmények/hatóságok/társszervek közötti együttműködésre ösztönöz. Összefoglaltam a rendszer napi működésben tetten érhető elemeit is: a schengeni ellenőrzés teljes rendszere, az egy megállásos ellenőrzés, az átfogó mélységi ellenőrzés, a szomszédos államok közötti együttműködés, a FRONTEX Ügynökség, a különféle szoftverek, adatbázisok alkalmazása, illetve a különféle technikai berendezések működtetése, mely utóbbiak terén **megállapítottam**, hogy a technika gyors fejlődésének következtében a gyakorlatban a lehetőségek még koránt sincsenek olyan mértékben kiaknázva, mint ahogyan ezt a fejlesztések lehetővé tennék.

A magyar és a román határrendészeti rendszer vizsgálata során **megállapítottam**, hogy a két rendszer hasonló felépítése a két ország együttműködése szempontjából is kedvező, hiszen az

azonos szintek közvetlenül tudják kezelni a felmerült problémákat a két ország között. Mindkét országban várhatóak még szervezeti átalakítások, ami véleményem szerint szükséges is, hiszen az igények és a feladatok struktúrája oly mértékben változtak, hogy azt nem lehet a régi struktúrában kezelni. A hatékonyság a rugalmasabb, gyorsabb reagálást kívánja meg, ehhez azonban magának a rendszernek, a gondolkodásmódnak, a vezetői felfogásnak is változnia kell – ami talán az átszervezés legfontosabb feladata.

A Magyar Köztársaságnak a szomszédos országokkal kötött rendészeti együttműködési szerződéseit vizsgálva **arra a következtetésre jutottam**, hogy a vonatkozó egyezmények többsége nagyjából hasonló – a határmenti bűnügyi és rendészeti együttműködést a középpontba helyező – célokat fogalmaz meg. **Megállapítottam**, hogy minden szerződésben megteremtették a jogalkotók a közös kapcsolattartási szolgálati helyek (KKSZH) létrehozásának lehetőségét (melyből jelenleg nyolc működik Magyarországon), javasolják a közös bűnfelderítő csoport létrehozását és – a szerb, illetve az ukrán szerződés kivételével – szabályozzák a közös határmenti járőrszolgálat ellátásának módját, valamint a határon átnyúló megfigyelés és a határon átlépő üldözés kérdéseit is.

Azt is **megállapítottam**, hogy a KKSZH-k jelenleg információs bázisként üzemelnek (véleményem szerint ma a KKSZH a leghatékonyabb szervezeti egység a két ország között felmerülő információigény továbbítására, fogadására, illetve a nem diplomáciai szintű problémák megoldására), ahová mind a magyar mind a román fél delegál munkatársakat és biztosítja a munkához szükséges infrastruktúrát (adatbázisok, számítógépes hálózatok, eszközök). Létrehozásuk jó példa arra, hogy lehetőség van a közös elhelyezés megoldására, az ehhez szükséges technikai és személyi feltételek biztosítására. Jó lenne ezt a lehetőséget tudatosítani, megismertetni más rendészeti és közigazgatási szervekkel is, hisz ebben az együttműködési formában még vannak kiaknázatlan kapacitások.

A szerződésekben elvi lehetőségként megjelenő közös járőrszolgálat vizsgálatakor **megállapítottam**, hogy ez az együttműködési forma a gyakorlatban csak kampányszerűen, időszakosan működik. A többi szomszédos országgal kötött megállapodásokhoz hasonlóan a magyar-román egyezmény is lehetőséget biztosít a közös szolgálatellátásra, de ez a mai napig nem valósult meg kellő hatékonysággal, holott nagy szükség lenne rá. Az általam kidolgozott és az értekezésben bemutatott rendszer ezt a két – már meglévő, de nem kellő hatékonysággal alkalmazott eljárást – ötvözi: közös elhelyezéssel történő, közös szolgálatellátásra tettem javaslatot.

Rávilágítottam az elemzés során arra is, hogy a szlovén szerződésben szerepel néhány olyan megfontolásra érdemes együttműködési forma, mely a többi megállapodásból hiányzik, így például *a közbiztonsági együttműködés jelentősebb rendezvények során vagy az együttműködés a közúti közlekedés biztonságának biztosítása terén*, melyek zömmel információcserét foglalnak magukban.

A Romániával kötött kétoldalú egyezmények vizsgálata során **megállapítottam**, hogy a szerződések többsége a személy- és áruszállításra, a határrendészeti együttműködésre, valamint a környezet- és katasztrófavédelemre vonatkozik. **Megállapítottam** azt is, hogy a személy és áruszállítás területén jelenleg közúti áruszállítás működik leghatékonyabban, illetve az egymegállásos határforgalom-ellenőrzés eredményeképpen felgyorsult a teherforgalom kiszolgálása is. A vasúti áruszállítás nem került megreformálásra, hiszen továbbra is mindkét fél önállóan hajtja végre a teher- és a személyforgalom ellenőrzését a vasúti határátkelőhelyeken. **Rávilágítottam**, hogy a hatékonyság, illetve a gyorsaság növelése érdekében hasznos lenne visszaállítani a mozgó járművön történő kezelést. Másik hasznos változás lehetne, ha a vasúton történő, szűrőpróbaszerű személyforgalom ellenőrzését mindkét ország területén menet közbeni ellenőrzéssel tudnák a munkatársak végrehajtani.

Kutatásom során **megvizsgáltam** azt is, hogy a közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátás kialakításával kapcsolatban milyen attitűdökkel rendelkeznek a végrehajtásban közvetlenül érintett munkatársak. Összességében arra a **következtetésre jutottam**, hogy mind a kérdőíves felmérés, mind a vezetőkkel készített interjúk azt igazolták vissza, hogy a javaslatnak van létjogosultsága.

Megállapítottam azt is, hogy a tapasztalt fenntartások leginkább a két ország határrendészeti kultúrájának eltéréseiben, a jogi szabályozás különbözőségeiben és a finanszírozás kérdései köré csoportosulnak. Úgy gondolom, ezeket az akadályokat a megfelelő előkészítéssel ki lehet majd küszöbölni – erre tettem is javaslatot az általam kidolgozott rendszer bevezetéséről írt fejezetben. Mind az interjúk, mind a kérdőíves felmérés megerősített abban, hogy szükség van a közös elhelyezéssel történő közös járőrszolgálatra, hiszen a megfelelő információáramlás biztosítása mellett ez a megoldás az intézkedések hatékonyságát és gyorsaságát is fokozná. Összegezve a kutatás tapasztalatait **megállapítottam**, hogy amennyiben a rendszer bevezetése kellő körültekintéssel történik, akkor az érintett állomány a kezdeményezés mellé állítható, támogatni tudja a koncepciót.

Az interjúk során három olyan tényező merült fel, melyet a válaszadók nagy százaléka jónak, hatékonynak tart, ezeket is **figyelembe vettem** az új rendszer kialakításánál:

- a rendelkezésre álló technika hatékonyabb alkalmazása;
- egységes szolgálati rendszer;
- rendszeres után- és továbbképzések.

A kutatás során felhalmozódott és összegzett tapasztalataim alapján döntéstámogató, döntéselőkészítő **javaslatot tettem** a magyar-román határrendészeti együttműködés rendszerének korszerűsítésére. Az általam javasolt megoldás főbb pontjai a következők:

- Négy új közös szolgálati helyet kell létrehozni, melyeknél a két ország határrendészeti szervei által kijelölt vezetők egymás mellé rendeltségben dolgoznak majd egy szűkkörű, de jól felkészült és technikai eszközökkel megfelelően ellátott állománnyal.
- Az új szervezeti egységek igen összetett feladatok megoldására is képesek lehetnek, így a közös határszakaszon ki tudják majd váltani a határrendészeti kirendeltségeket.

Megállapítottam azt is, hogy az új szervezeti egységek létrehozásának alapja a kormányzati akarat és a parlamenti jóváhagyás mindkét ország részéről. Ezután a szükséges felsővezetői és szakmai bizottsági egyeztetések után a legfontosabb lépés a nyolc új vezető kiválasztása és megfelelő felkészítése a feladatok ellátására. Véleményem szerint az állomány kiválasztásába és felkészítésébe már ezeket az új vezetőket is célszerű bevonni.

Vizsgálataim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy ez az új rendszer kellően rugalmas és hatékony megoldást nyújt a határrendészet előtt álló kihívások leküzdéséhez. Amennyiben ez a rendszer a magyar-román közös határszakaszon jól működik, javaslom a bevezetését a többi határszakaszon is.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. A magyar és a román határigazgatási rendszer átfogó vizsgálatával igazoltam, hogy a schengeni követelmények egyöntetű teljesülése lehetővé teszi, a kétoldalú rendészeti megállapodások pedig megteremtik egy korszerűbb és hatékonyabb határrendészeti együttműködési rendszer kialakítását. Fentiek alapján elsőként dolgoztam ki a közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátás bevezetésének a feltételrendszerét.
2. Meghatároztam a rendszer hatékony működtetéséhez szükséges személyi és technikai feltételeket, illetve konkrét tartalommal javaslatot tettem a rendszer bevezetésének módjára is.

3. Az érintett állomány és a vezetők körében végzett felmérésem alapján megállapítottam, hogy a megkérdezettek többsége mind a magyar, mind a román oldalon egyértelműen támogatja és a gyakorlatban megvalósíthatónak tartja a közös szolgálatellátást.
4. Bizonyítottam, hogy a magyar-román államhatáron átnyúló jogellenes cselekmények megelőzése, felfedése, kezelése a közös elhelyezéssel történő közös szolgálatellátási rendszer bevezetésével a jelenleg szolgálatban lévő létszámhoz képest jelentősen kisebb élőerővel és lényegesen egyszerűbb szervezeti keretek között (kevesebb kirendeltséggel) megvalósítható.

A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK

A kutatás jellege magában hordozza a hasznosítás lehetőségét, hiszen egy gyakorlati rendszer kidolgozása és bevezetésének elősegítése volt kutatásom legfőbb célja. Meggyőződésem, hogy az általam felvázolt rendszer nemcsak a magyar-román közös határszakaszon, hanem a többi határon is megfelelő megoldást jelenthet, sőt lehetőséget látok arra, hogy Európában máshol is bevezetésre kerüljön, amennyiben a magyarországi tapasztalatok kedvezően alakulnak.

Meggyőződésem, hogy a Rendőrség előtt álló kihívásoknak a szervezet csak akkor tud megfelelni, ha szakít korábbi merev és hierarchikus működésmódjával és hajlandó egy rugalmasabb, a környezeti változásokhoz jobban alkalmazkodó szervezeti struktúrára és működésmódra átállni. Ezért azt gondolom, hogy a kutatási eredményeim alapján felvázolt együttműködési rendszer, illetve az alapját képező gondolkodásmód, amelyre dolgozatomban kis léptékben (egyetlen határszakaszon) javaslatot tettem, kis átalakítással megállná a helyét a Rendőrség más területein is. El tudom képzelni, hogy a vezetői szintek csökkentésével, hatékonyabb munkaszervezéssel és a rendelkezésre álló anyagi, technikai és humán erőforrások sokkal jobb kihasználásával más területeken is lehetne nagyon jó eredményeket felmutatni. Ehhez persze elsősorban a régi beidegződések és gondolkodásmód átalakítására lenne szükség, amely embert próbáló feladat.

JAVASLAT A KUTATÁS FOLYTATÁSÁRA

Az értekezés ráirányította a figyelmet a magyar-román közös államhatáron megvalósuló rendészeti együttműködésre, az azzal kapcsolatos sarkalatos kérdésekre, sok területet azonban terjedelmi okok miatt közvetetten csak egy részben vagy egyáltalán nem érintett. Ezért ezek a kérdések további kutatásokat igényelnek. Ilyenek többek között:

- A mélységben végrehajtott közös szolgálatellátás kétoldalú jogi szabályozásának és kialakításának új rendszere;
- A határon átvélő közlekedésrendészeti együttműködés kialakításának modellezése;
- A bűnügyi együttműködés szabályrendszerének megalkotása.

Meggyőződésem, hogy a kutatómunkám több olyan kérdéskört is felvetett, melyek megfelelő alapot nyújtanak Magyarországnak leendő schengeni belső határainak kialakításához kapcsolódó jogi szabályozás további kutatásaihoz.

Érdeemes lenne annak a lehetőségét is megvizsgálni, hogyan lehetne a dolgozatban körvonalazott szemléletmódot a Rendőrség teljes szervezetére nézve alkalmazni (vezetői hierarchia csökkentése, rugalmasabb, ütőképesebb, jobban szervezett csapatok működtetése stb).

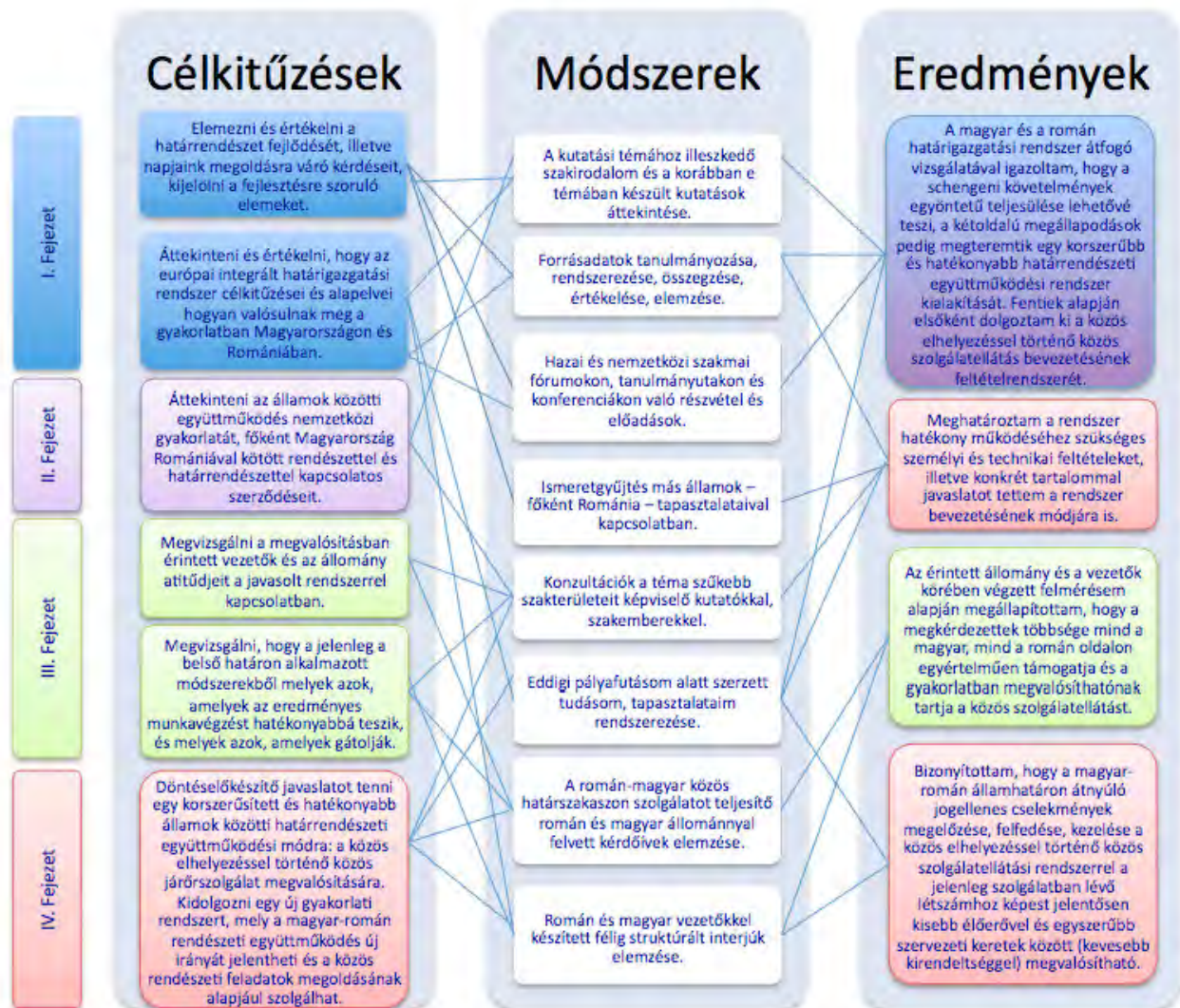
Köszönetet mondok mindazoknak, akik megosztották velem szakmai, oktatói és kutatói tapasztalataikat és nélkülözhetetlen javaslatokat adtak az értekezés-tervezet kialakításához. Külön köszönet illeti meg Dr. habil. Horváth László ny. hv. alezredest, Prof. Dr. Solymosi József Dsc. ny. hv. ezredest, Iancu Nicolaie rendőrségi főbiztost, Dr. habil. Sallai János ny. r. ezredest, Dr. habil. Cziva Oszkár ny. t.ú. ezredest, Dr. Lakatos László ny. okl. mk. vezérőrnagyot, illetve Dr. Péter Sándor r. alezredest és Dr. Puskás Miklós r. őrnagyot, akik építő javaslataikkal segítettek és irányították munkámat.

Budapest, 2013. szeptember 9.

Papp Csaba Lajos ny. r. mk. alezredes
rendőrségi tanácsos

MELLÉKLETEK

1. MELLÉKLET: AZ ÉRTEKEZÉS VERTIKÁLIS ÉS HORIZONTÁLIS ÖSSZEFÜGGÉSEI



2. MELLÉKLET: A RENDŐRSÉG FELADATAI A RENDŐRSÉGI TÖRVÉNY ALAPJÁN

(1) A Magyar Köztársaság Rendőrségének (a továbbiakban: rendőrség) feladata a közbiztonság és a közrend védelme, az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, az államhatár rendjének fenntartása, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés.

(2) A rendőrség az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

- 1.) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését,
- 2.) szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében,
- 3.) ellátja a közbiztonságra veszélyes egyes eszközök és anyagok előállításával, forgalmazásával és felhasználásával kapcsolatos hatósági feladatokat,
- 4.) közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat lát el,
- 5.) ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat,
- 6.) gondoskodik a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak személyi védelméről, valamint a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjának (a továbbiakban: Védelmi Program) végrehajtásáról, továbbá védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából - külön jogszabályban meghatározott - különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzí a kijelölt létesítményeket,
- 7.) engedélyezi és felügyeli a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységet,
- 8.) büntetés-végrehajtási feladatokat lát el,
- 9.) ellátja a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és az Alkotmány 19/E. §-ában meghatározott helyzet, katasztrófa vagy katasztrófa veszélye esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején, az Alkotmány 19/E. §-ában meghatározott esetben közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében,
- 10.) őrzí az államhatárt, megelőzí, felderítí, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,
- 11.) ellenőrzí az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat - ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámmellenőrzést -, valamint végzí a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét,
- 12.) irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,
- 13.) megteszí az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket,
- 14.) elvégzí az e törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzést,
- 15.) felderítí a Magyar Köztársaság területén tevékenykedő terrorszervezeteket, megakadályozza, hogy e szervezetek bűncselekményeket kövessenek el, megakadályozza, hogy a Magyar Köztársaság területéről bármilyen szervezet, vagy magánszemély terrorszervezet működését

- anyagi források biztosításával, vagy bármely más módon elősegítse,
- 16.) elvégzi a részére törvényben vagy kormányrendeletben megállapított, valamint az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő egyéb feladatokat, valamint
 - 17.) részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében szervezett, vagy nemzetközi szerződés alapján a béketámogató és polgári válságkezelési feladatokban.¹²¹

¹²¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1. § (a 2010. augusztus 26.-tól hatályos szöveg)

3. MELLÉKLET: A HATÁRRENDESZETI KIRENDELTSÉGEK ELNEVEZÉSE ÉS SZÉKHELYE MAGYARORSZÁGON¹²²

Bács-Kiskun megye

Határrendészeti Kirendeltség Hercegszántó, Hercegszántó

Határrendészeti Kirendeltség Bácsbokod, Bácsbokod

Határrendészeti Kirendeltség Bácsalmás, Bácsalmás

Határrendészeti Kirendeltség Kelebia, Kelebia

Békés megye

Határrendészeti Kirendeltség Battonya, Battonya

Határrendészeti Kirendeltség Lőkösháza, Lőkösháza

Határrendészeti Kirendeltség Gyula, Gyula

Határrendészeti Kirendeltség Kötegyán, Kötegyán

Határrendészeti Kirendeltség Biharugra, Biharugra

Csongrád megye

Határrendészeti Kirendeltség Szeged, Szeged

Határrendészeti Kirendeltség Kiszombor, Kiszombor

Határrendészeti Kirendeltség Nagylak, Nagylak

Hajdú-Bihar megye

Határrendészeti Kirendeltség Biharkeresztes, Biharkeresztes

Határrendészeti Kirendeltség Létavértes, Létavértes

Határrendészeti Kirendeltség Nyírábrány, Nyírábrány

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye

Határrendészeti Kirendeltség Nyírbátor, Nyírbátor

Határrendészeti Kirendeltség Csenger, Csenger

Határrendészeti Kirendeltség Kölcse, Kölcse

Határrendészeti Kirendeltség Beregsurány, Beregsurány

Határrendészeti Kirendeltség Barabás, Barabás

Határrendészeti Kirendeltség Záhony, Záhony

¹²² 1. melléklet a 181/2009. (IX. 4.) Korm. rendelethez, ill. 3. melléklet a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelethez

5. MELLÉKLET: MEGYEI HATÁRRENDŐR FELÜGYELŐSÉGEK ÉS HATÁRÁTKELŐHELYEK ROMÁNIÁBAN

Megyei Határrendőr Felügyelőségek

Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera SUCEAVA
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera BOTOSANI
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera IASI
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera VASLUI
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera GALATI
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera TULCEA
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera CONSTANTA
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera IALOMITA
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera BRAILA
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera CALARASI
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera GIURGIU
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera TELEORMAN
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera OLT
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera DOLJ
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera MEHEDINTI
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera CARAS SEVERIN
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera TIMIS
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera ARAD
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera BIHOR
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera SATU MARE
Inspectoratul Judetean al Politiei de Frontiera MARAMURES

A Nemzetközi Repülőterek Határátkelőit Felügyelő Központhoz tartozó légikikötők

Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport HENRI COANDA
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport AUREL VLAICU
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport ARAD
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport GEORGE ENESCU BACAU
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport BAIA MARE
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport CLUJ NAPOCA
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport CRAIOVA
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport IASI
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport MIHAIL KOGALNICEANU
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport ORADEA
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport SATU MARE
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport SIBIU
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport SUCEAVA
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport TARGU MURES
Punctul de Trecere a Frontierei Aeroport TRAIAN VUIA TIMISOARA

Románia és Magyarország közötti határátkelőhelyek

Petea – Csengersima (közúti)
Satu Mare – Csengersima (vasúti)
Urziceni – Vállaj (közúti)
Carei – Vállaj (vasúti)
Valea lui Mihai – Nyírábrány (közúti és vasúti)
Săcuieni – Létavértes (közúti)
Borş – Ártánd (közúti)
Episcopia Bihor – Biharkeresztes (vasúti)
Salonta – Méhkerék (közúti és vasúti)
Vărşand – Gyula (közúti)
Curtici – Lökösháza (vasúti)
Turnu – Battonya (közúti)
Nădlac – Nagylak (közúti)
Cenad – Kiszombor (közúti)

Románia és Szerbia közötti határátkelőhelyek

Jimbolia – Sirpca Krnja (közúti és vasúti)
Stamora Moravita – Vatin (közúti és vasúti)
Naidaş – Kaludjerovo (közúti)
Moldova Veche – Veliko Gradište (vízi)
Porţile de Fier I – Djerdap I (közúti)
Drobeta – Turnu Severin (vízi)
Porţile de Fier II – Djerdap II (közúti)
Orşova (vízi)

Románia és Bulgária közötti határátkelőhelyek

Calafat – Vidin (közúti (komp) és vízi)
Bechet – Orjahovo (közúti (komp) és vízi)
Corabia (vízi)
Turnu Măgurele (vízi)
Zimnicea (vízi)
Giurgiu – Ruse (közúti és vasúti)
Olteniţa (vízi)
Ostrov – Silistra (közúti)
Negru Vodă – Kardam (közúti és vasúti)
Vama Veche – Durankulak (közúti)

Románia és Moldova közötti határátkelőhelyek

Galaţi – Giurgiuleşti (vasúti)
Galaţi (vízi)
Galaţi – Giurgiuleşti (közúti)
Oancea – Cahul (közúti)
Fălciu – Stoianovca (közúti)
Albiţa – Leuseni (közúti)
Iaşi – Ungheni (közúti)
Sculeni – Sculeni (közúti)

Stanca – Costești (közúti)

Románia és Ukrajna közötti határátkelőhelyek

Siret – Porubnoe (közúti)

Vicșani – Vadul Siret (vasúti)

Valea Vișeului (vasúti)

Câmpulung la Tisa (vasúti)

Halmeu (közúti és vasúti kereskedelmi)

Sighetu Marmăției – Solotvino (közúti)

Tengeri kikötők

Constanța

Mangalia

Midia

6. MELLÉKLET: MAGYARORSZÁG KÉTOLDALÚ BŰNÜGYI, BŰNÜLDÖZÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁSAI (IDŐRENDI SORRENDENBEN)¹²³

A szerződés kihirdetésének formája	Szerződés megnevezése
1/2001. (I. 16.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Kuvait Állam Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló, Kuvaitban, 2000. év április hó 15. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről
73/2001. (IV. 27.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Ciprusi Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, tiltott kábítószer-kereskedelem és szervezett bűnözés elleni küzdelemben való együttműködésről szóló, Budapesten, 1996. június 13-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
137/2001. (VII. 27.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Marokkói Királyság Kormánya között a nemzetközi szervezett bűnözés és a kábítószeres illegális forgalmazása elleni harcban történő együttműködésről szóló, Rabatban, 1999. május 12-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
8/2002. (I. 28.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Svájci Szövetségi Tanács között a bűnözés elleni harcban való együttműködésről szóló, Budapesten, 1999. február 5-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
67/2002. (III. 30.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Dél-Afrikai Köztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer-kereskedelem és más súlyos bűncselekmények elleni fellépésben történő együttműködésről szóló, Budapesten, 1999. május 3-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
105/2002. (V. 14.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Tunéziai Köztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló, Tuniszban, 1998. november 12-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
153/2002. (VII. 5.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Belga Királyság Kormánya között a rendőrségi együttműködésről, valamint a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Brüsszelben, 1998. november 4-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről
28/2003. (III. 11.) Korm. rendelet	a Magyar Köztársaság Kormánya és a Jordán Hasemita Királyság Kormánya között a terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló, Budapesten, 1999. szeptember 20-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
84/2003. (VI. 19.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Litván Köztársaság Kormánya közötti, a terrorizmus, illegális kábítószer-kereskedelem, szervezett bűnözés és más súlyos bűncselekmények elleni fellépésben való együttműködésről

¹²³ A táblázatban csak az utóbbi tíz évben megkötött megállapodások szerepelnek.

	szóló, Vilniusban, 1997. március 4-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
172/2003. (X. 28.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Finn Köztársaság Kormánya között a bűnözés, különösen a szervezett bűnözés megelőzésében és az ellene történő fellépésben való együttműködésről szóló, Budapesten, 2002. október 24. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről
240/2004. (VIII. 16.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Kínai Népköztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés elleni küzdelemben folytatott együttműködésről szóló, Pekingben, 2003. augusztus 28. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
2006. évi XXXVII. törvény	A Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről szóló, Heiligenbrunnban, 2004. június 6-án aláírt Szerződés kihirdetéséről
2006. évi XC. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Bosznia-Hercegovinai Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló, Budapesten, 1996. április 21-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
2006. évi XCI. törvény	A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Pozsonyban, 2006. október 2-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről
2006. évi CVIII. törvény	A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló, Brdóban, 2006. október 25-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
2009. évi XXXIV. törvény	A Magyar Köztársaság és a Szerb Köztársaság között a bűnüldöző szervezetek a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről
2009. évi LXIII. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
2009. évi LXVI. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
2011. évi III. törvény	A Magyar Köztársaság és a Bolgár Köztársaság között a bűnözés megelőzésében és leküzdésében történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

7. MELLÉKLET: A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ÉS ROMÁNIA KÖZÖTT JELENLEG ÉRVÉNYBEN LÉVŐ KÉT- VAGY TÖBBOLDALÚ MEGÁLLAPODÁSOK (IDŐRENDI SORRENDENBEN)

A szerződés kihirdetésének formája	Szerződés megnevezése
13/2011. (IV. 19.) BM rendelet	A magyar-román határvonal közös ellenőrzésének eredményéről a határfolyók szakaszain című jegyzőkönyv jóváhagyásáról
2010. évi LIV. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a magyar-román államhatárt keresztező földgázszállító vezetékekkel, valamint villamos távvezetékekkel kapcsolatos együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről
4/2010. (III. 11.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya közötti, Kiszombor–Nagycsanád (Cenad) határátkelőhelyen közös kapcsolattartási szolgálati hely létrehozásáról szóló, jegyzékváltás útján létrejött Jegyzőkönyv kihirdetéséről
2009. évi LXIII. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
2009. évi XXXIII. törvény	A Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között Bukarestben, 1973. november 28-án aláírt konzuli egyezmény módosításáról szóló megállapodás kihirdetéséről, valamint a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1987. évi 13. törvényerejű rendelet módosításáról
2009. évi XII. törvény ¹²⁴	Az államhatárt, az államhatár vonalának megállapítását tartalmazó egyes nemzetközi szerződések és határokmányok kihirdetéséről
96/2009. (XII. 9.) OGY határozat	A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról
2007. évi VII. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya, Románia Kormánya és Szerbia és Montenegró Minisztertanácsa között a Magyar Köztársaság, Románia és Szerbia és Montenegró államhatárainak találkozási pontjáról, az azt jelölő hármashatár-jelről és annak karbantartásáról szóló, Újvidéken, 2006. április 19-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
271/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya közötti gazdasági együttműködési megállapodás kihirdetéséről
383/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet	Az 1989. október 23-át megelőzően alkotott rendeleti szintű jogszabályok rendezéséről ¹²⁵

¹²⁴ Ez a törvény helyezte hatályon kívül a 2006. évi LXXXV. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Románia között a magyar-román államhatár rendjéről, az együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Bukarestben, 2005. október 20-án aláírt Szerződést

¹²⁵ Ez kimondja, hogy a 6/1973. (II. 17.) MT rendelet és a 38/1986. (IX. 11.) MT rendelet nem veszti hatályát a rendezés során.

2006. évi II. törvény	A Magyar Köztársaság és Románia között, a szociális biztonságról szóló, Bukarestben, 2005. október 20-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről
360/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Bukarestben, 2004. április hó 27. napján aláírt Egyezmény végrehajtásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
2005. évi CXXIX. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar-Román Gozsdu Közalapítvány létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
259/2005. (XII. 7.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaság Bukaresti Kulturális Központja és a Budapesti Román Kulturális Intézet működéséről szóló 2005. október 20-án aláírt Egyezmény kötelező hatályának elismeréséről és kihirdetéséről
2004. évi LXXXI. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Budapesten, 2003. április 9. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
2004. évi XXXIX. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a katonai együttműködésről szóló, Budapesten, 2003. április 7-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
2004. évi XXXVIII. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a minősített katonai információk kölcsönös védelme tárgyában aláírt Egyezmény 1. Cikkének módosításáról szóló, Aradon, 2002. október 17-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről
196/2004. (IV. 21.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelme és fenntartható hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről
2003. évi LXXV. törvény	A Románia Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodáshoz történő csatlakozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
171/2003. (X. 27.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló, Budapesten, 2003. április 9. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről
44/2003. (IV. 3.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya, Románia Kormánya, a Szlovák Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a többnemzetiségű műszaki zászlóalj létrehozásáról szóló, Budapesten, 2002. január 18-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
2002. évi LX. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között állampolgáraik és más személyek visszafogadásáról szóló, Bukarestben, 2001. december 10. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
2001/9. Nemzetközi Szerződés a környezetvédelmi minisztertől	Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a környezet védelme terén való együttműködésről

246/2001. (XII. 15.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a szezonális munkavállalók foglalkoztatásáról szóló, Budapesten 2000. május hó 9. napján aláírt Egyezmény jóváhagyásáról és kihirdetéséről
1999. évi XXXVI. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya közötti együttműködésről a katonai szállítások területén Félixfürdön, 1997. december 20-án aláírt Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről
1999. évi XXIII. törvény	A Magyar Köztársaság és Románia között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről Bukarestben, 1993. szeptember 16-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
102/1999. (VII. 6.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaságban, illetve Romániában akkreditált oktatási intézmények által kiadott diplomák, oklevelek, tanulmányi bizonyítványok és tudományos fokozatok kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről
1998. évi XLVII. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a közös békefenntartó zászlóalj létrehozása tárgyában, Budapesten, 1998. március 20-án aláírt Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről
2281/1998. (XII. 19.) Korm. határozat	A Magyar Köztársaság és Románia Aktív Együttműködési és Partnerségi Kormányközi Vegyes Bizottsága Kisebbségügyi Együttműködési Szakbizottságának ajánlásairól
170/1998. (X. 14.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között az államhatáron keresztül megvalósuló vasúti határforgalom lebonyolításáról szóló Egyezmény kihirdetéséről
136/1998. (VIII. 15.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a nemzetközi kombinált áruszállításról szóló Egyezmény kihirdetéséről
61/1998. (III. 31.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között nukleáris balesetek esetén adandó gyors értesítésről Bukarestben, 1997. május 26-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről
1997. évi XLIV. törvény	A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés ¹²⁶ kihirdetéséről
1997. évi XXXIX. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a minősített katonai információk kölcsönös védelme tárgyában Debrecenben, 1997. február 17-én aláírt Egyezmény megerősítéséről és kihirdetéséről
198/1997. (XI. 14.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között Bukarestben, 1995. szeptember 12-én aláírt légiközlekedési megállapodás kihirdetéséről
151/1997. (IX. 16.) Korm. rendelet	a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a kábítószer

¹²⁶ A szerződés magyar-román alapszerződés néven vonult be a köztudatba.

	tiltott forgalma elleni harcban történő együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. február 19-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről
1996. évi XCIX. törvény	A Magyar Köztársaság és Románia között a kettős adóztatás elkerülésére és az adóztatás kijátszásának megakadályozására a jövedelem- és a vagyonszerzés területén Bukarestben, 1993. szeptember 16-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről
1995. évi XXV. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között személyek átvételéről szóló, Bukarestben, 1992. év szeptember hónap 1. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
55/1995. (VI. 1.) OGY határozat	A Magyar Honvédség és a Román Hadsereg alegységei egymás országában végrehajtásra kerülő közös kiképzéséről és gyakorlatáról
140/1994. (XI. 2.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között megkötött Állat-egészségügyi Egyezmény kihirdetéséről
38/1986. (IX. 11.) MT rendelet	A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között a magyar- román államhatár szolgálati célú átlépéséhez szükséges határátlépési igazolványok egységesítéséről szóló, Budapesten, 1982. évi március hó 18. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről
17/1979. (V. 9.) MT rendelet	A Nemzetközi Tudományos és Műszaki Tájékoztatási Központ jogállásáról és kiváltságairól szóló, Moszkvában 1973. június hó 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről
6/1973. (II. 17.) MT rendelet	A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között a nemzetközi közúti személy- és áru fuvarozás tárgyában Temesvárott, az 1972. évi február hó 9. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről
1959. évi 19. törvény ¹²⁷	A Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában Bukarestben 1958. évi október hó 7. napján aláírt szerződés kihirdetéséről

¹²⁷ A 10. és az 59. cikk kivételével hatálytalan

8. MELLÉKLET: HATÁRÁTKELŐHELYEK A ROMÁN-MAGYAR KÖZÖS HATÁRSZAKASZON¹²⁸

Románia 2007. január 1-i Európai Unió csatlakozásakor a magyar-román közös határszakaszon található határátkelőhelyeken az egymegállásos kézből-kézbe történő ellenőrzés miatt, közös szolgálatellátási helyek kerültek meghatározásra.

Közúti határátkelőhelyek, ahol a Magyar Köztársaság államterületéről kilépő és Románia államterületére belépő nemzetközi személyforgalom ellenőrzése - beleértve a nemzetközi áruforgalomban részt vevő személyek ellenőrzését is - Románia államterületén közös helyen történik, míg a Románia államterületéről kilépő és a Magyar Köztársaság államterületére belépő nemzetközi személyforgalom ellenőrzése - beleértve a nemzetközi áruforgalomban részt vevő személyek ellenőrzését is - a Magyar Köztársaság államterületén közös helyen történik:

- Kiszombor-Nagycsanád(Cenad)
- Nagylak-Nagylak(Nădlac)
- Battonya-Tornya(Turnu)
- Gyula-Gyulavarsánd (Vârşand)
- Méhkerék-Nagyszalonta(Salonta)
- Ártánd-Bors(Borş)
- Csengersima-Pete(Petea)

Közúti határátkelőhelyek, ahol a nemzetközi személyforgalom ellenőrzése a Magyar Köztársaság államterületén közös helyen történik. Ebből a célból a Magyar Köztársaság államterületén román határforgalom-ellenőrző szolgálati hely létesült:

- Nyírábrány-Érmihályfalva(Valea lui Mihai)
- Vállaj-Csanáros(Urziceni)
- Létavértes-Székelyhíd(Săcuieni)

Vasúti határátkelőhelyek:

- Lökösháza-Kürtös(Curtici)
- Kőtegyán-Nagyszalonta(Salonta)
- Biharkeresztes-Biharpüspöki(Episcopia Bihorului)
- Nyírábrány-Érmihályfalva(Valea lui Mihai)
- Tiborszállás/Ágerdőmajor-Nagykároly(Carei)

¹²⁸ A 360/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet alapján

9. MELLÉKLET: A KUTATÁSBAN HASZNÁLT KÉRDŐÍVEK

A magyar munkatársak által kitöltött kérdőív

Kérdőív

Tisztelt Kolléga!

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Katonai Műszaki Doktori iskolájának keretén belül egy kutatást vezetek, melynek átfogó célja egy olyan gyakorlati rendszer felvázolása, mely a jövőben a magyar-román rendészeti együttműködés alapját képezheti. Kérlek, hogy kutatásom sikeréhez járulj te is hozzá a csatolt kérdőív kitöltésével. Kérlek, hogy a mellékelt kérdőívet saját tapasztalatainak, érzéseinek figyelembe vételével, név nélkül töltsd ki. A kitöltött kérdőívet – lehetőleg egy zárt borítékba téve – add vissza annak a kollégának, akitől kaptad.

Amennyiben bármilyen kérdésed van a vizsgálat menetével, eredményeivel kapcsolatban, készséggel állok rendelkezésére az alábbi elérhetőségek bármelyikén.

Segítségedet és együttműködésedet ezúton is köszönöm!

Üdvözlettel:

Papp Csaba Lajos nyá. r. alezredes
20/970-4408
csaba.papp@airportdebrecen.hu

Kérem, a megfelelő választ minden kérdésnél jelöld meg (néhol több válasz is lehetséges, ezt az adott kérdés után külön is feltüntettük).

1. Kérem, jelöld meg a rendfokozatod!
 - tiszt
 - tiszthelyettes
2. Kérem, jelöld meg a nemedet!
 - férfi
 - nő
3. Kérem, jelöld meg az életkorodat!
 - 30 év alatt
 - 30-40 év
 - 40 év felett
4. Mióta dolgozol a határrendészeti területen?
 - kevesebb, mint 1 éve
 - 1-5 éve
 - 5-10 éve
 - több, mint 10 éve
5. Ezen belül mióta teljesítesz szolgálatot a román-magyar államhatáron?
 - kevesebb, mint 1 éve
 - 1-5 éve
 - 5-10 éve
 - több, mint 10 éve
6. Mennyire értesz egyet a következő állítással?

*Románia schengeni övezethez való teljes jogú csatlakozása után a román-magyar államhatár mentén célszerű lenne **közös szolgálati helyeket** létrehozni a magyar és a román hatóságoknak, melyeknél a két ország határrendészeti szervei által kijelölt vezetők egymás mellé rendeltségben – a jelenleg már működő közös kapcsolattartási szolgálati helyek mintájára – az adott terület migrációs/bűnügyi fertőzöttségnek megfelelően döntenék el a közös járőrszolgálat feladatait és ütemezését.*

- Teljes mértékben egyetértek a felvetéssel.
- Egyáltalán nem értek vele egyet, ezt a felvetést nem tartom kivitelezhetőnek.
- Részben értek egyet ezzel az állítással.

Amennyiben a “Részben értek egyet ezzel az állítással” választ adtad, kérlek, indokold a döntésed (több válasz is lehetséges):

 - Hasznos lenne a közös szolgálatellátás, de nehéz lenne mindkét oldalon megteremteni a jogszabályi háttérrel, feltételeket ehhez az együttműködéshez.
 - Tudom, hogy szükség volna rá, de túlságosan eltérőnek tartom a két ország határrendészeti kultúráját, a munkavégzéshez való hozzáállását – emiatt lenne szerintem nehéz az együttműködés.
 - Az infrastruktúra és a működtetéshez szükséges finanszírozás kérdéseiben lenne szerintem nehéz megállapodni, emiatt a gyakorlatban nem tudna hatékonyan működni.
 - A feladatkijelölés és -elosztás kérdéseiben lenne nehéz megállapodni véleményem szerint.
 - Tartok tőle, hogy ezt a kezdeményezést az érintett munkatársak nem fogadják szívesen.
- Egyéb, éspedig:.....

7. Amennyiben létrejönnek ilyen közös szolgálati helyek, mekkora legyen azok illetékességi területe szerinted?

- az államhatártól számított 5 km-en belül
- az államhatártól számított 10 km-en belül
- az államhatártól számított 15 km-en belül
- a települések közigazgatási határaiban kell meghatározni

8. A közös szolgálati helyekre vezényelt munkatársak kik legyenek szerinted (mit tartanál a leghatékonyabbnak)?

- Állandó munkatársak lássanak el szolgálatot speciális felkészítés után (pl. mindkét ország vonatkozó joganyaga, román és magyar nyelvismeret stb.).
- A határmenti megyék állományából rotáció alapján, bizonyos rendszerességgel váltakozva más-más kollégák lássanak el szolgálatot.

Egyéb, éspedig:

9. A közös szolgálati helyekre rendelt állomány által ellátott feladatok mi mindenre terjedjenek ki szerinted? (Több válasz is lehetséges.)

- Határon átnyúló megfigyelés és üldözés
- A nemzet- és közbiztonságot veszélyeztető személyek államhatáron történő átjutásának megakadályozására tett közös intézkedések.
- A menekültek, bevándorlók, ideiglenes védelmet kérő személyek elsődleges szűrésének feladatai.
- A nemzetközi szervezett bűnözés elleni harc közös feladatai (terrorizmus, kábítószer csempészet, embercsempész hálózatok felszámolásához szükséges bünyügyi együttműködés stb.).
- A határterületen keletkezett rendbontások, váratlan helyzetek felszámolásának közös feladatai.
- Fokozott ellenőrzés szervezése és végrehajtása a jogsértések felfedésére
- A személyeknek az államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatos feladatok (őrzés, ellenőrzött szállítás, közös vizsgálati munka stb.).
- Segítségnyújtás hazatelepítési intézkedésekhez
- Közös bünyfelderítő csoport létrehozása
- Intézkedések közvetlen veszély esetén
- Közös műveletek
- Az államhatárt érintő, vagy annak közvetlen közelében folyó építési munkák terveinek közös véleményezése.

Egyéb, éspedig:

10. Van-e bármilyen egyéb javaslatod, tanácsod a közös szolgálati helyek felállításával kapcsolatban?

.....

.....

.....

.....

Chestionar

Stimate coleg!

În cadrul școlii de doctorat în domeniul militar a Universității Naționale de Apărare Zrinyi Miklos, conduc o cercetare științifică, a cărei obiectiv general este acela de a contura un sistem practic care să constituie în viitor baza cooperării româno-ungare în domeniul aplicării legii. Te rog să contribui și tu la succesul cercetării mele prin completarea chestionarului anexat. Având în atenție sentimentele și experiențele proprii, te rog să completezi chestionarul anexat fără a-ți menționa numele. Chestionarul completat – dacă este posibil, într-un plic închis – restituie-l aceluia coleg de la care l-ai primit.

În cazul în care aveți întrebări de orice natură cu privire la derularea, rezultatul cercetării vă stau la dispoziție, la oricare din adresele de contact de mai jos.

Îți mulțumesc pe această cale pentru cooperare și sprijinul acordat.

Cu salutări:

Locotenent colonel de poliție în rezervă
PAPP CSABA LAJOS
Tel. 20/970-4408
csaba.papp@airportdebrecen.hu

Vă rog ca la fiecare întrebare să marcați răspunsul corespunzător (în unele locuri sunt posibile mai multe răspunsuri; acest lucru îl vom menționa după întrebarea respectivă).

1. Vă rog să marcați gradul dumneavoastră!
 - ofițer
 - subofițer
2. Vă rog să marcați sexul dumneavoastră!
 - masculin
 - feminin
3. Vă rog să marcați vârsta dumneavoastră!
 - sub 30 de ani
 - între 30-40 de ani
 - peste 40 de ani
4. De când lucrați în domeniul poliției de frontieră?
 - de mai puțin de 1 an
 - 1-5 ani
 - 5-10 ani
 - de peste 10 ani
5. Din această perioadă, de când vă îndepliniți serviciul la frontiera româno-ungară?
 - de mai puțin decât 1 an
 - 1-5 ani
 - 5-10 ani
 - de peste 10 ani
6. În ce măsură sunteți de acord cu următoarea afirmație?

După aderarea României cu drepturi depline la Spațiul Schengen ar fi indicată înființarea de către autoritățile române și ungare a unor **locuri comune de serviciu (secții-puncte de lucru)**¹²⁹ unde, șefii desemnați de către autoritățile de frontieră ale celor două state, având funcții egale – după modelul deja funcțional al punctelor comune de contact, ar hotărî în comun programul și sarcinile serviciului comun de patrulare, conform situației migraționiste/infracționale pe teritoriul dat.

- Sunt întru-totul de acord cu această sugestie.
 - Nu sunt deloc de acord cu aceasta, nu consider realizabilă această sugestie.
 - Sunt parțial de acord cu această afirmație.
- În cazul în care ați răspuns „Sunt parțial de acord cu această afirmație”, vă rog să motivați (sunt posibile mai multe răspunsuri):
- Ar fi utilă executarea în comun a serviciului, dar ar fi greu crearea bazei legale, a condițiilor necesare pentru această cooperare, de ambele părți.
 - știu că ar fi necesar, dar consider mult prea diferită cultura celor două țări în privința controlul și supravegherii frontierei, a atitudinii față de muncă – motiv pentru care consider că ar fi dificilă cooperarea.

¹²⁹ nota traducătorului pentru înțelegerea mai exactă a conceptului

- Ar fi greu să se cadă de acord în problemele ce privesc infrastructura și finanțarea necesară funcționării și din această cauză, în practică, nu ar putea funcționa eficient.
 - După părerea mea, ar fi greu să se cadă de acord asupra stabilirii și împărțirii sarcinilor.
 - Mă tem că această inițiativă nu ar fi primită cu plăcere de către colegii pe care-i privește.
 - Altele, și anume:
7. În cazul în care s-ar înființa asemenea locuri comune de serviciu, după părerea dumneavoastră, cât de mare să fie zona de responsabilitate a acestora?
- 5 km de la frontiera de stat spre interior
 - 10 km de la frontiera de stat spre interior
 - 15 km de la frontiera de stat spre interior
 - trebuie stabilită în limitele administrative a localităților.
8. După părerea dumneavoastră, care să fie colegii trimiși la locurile comune de serviciu (ce ați considera ca fiind cel mai eficient)?
- După o pregătire specială (de exemplu: legislația în domeniu a ambelor țări, cunoașterea limbii române și maghiare etc.) să îndeplinească serviciul personal permanent.
 - Să îndeplinească serviciul prin rotație, cu o anumită regularitate, în schimburi, alți și alți colegi din personalul județelor aflate la frontieră.
 - Altele, și anume:
9. După părerea dumneavoastră, la ce să se refere sarcinile îndeplinite de către personalul desemnat în locul comun de serviciu? (Sunt posibile mai multe variante de răspuns.)
- Supraveghere și urmărire transfrontalieră;
 - Măsuri comune pentru împiedicarea trecerii frontierei de către persoane care pun în pericol ordinea publică și siguranța națională;
 - Sarcini de filtrare preliminară a refugiaților, imigranților, a persoanelor care au cerut protecție provizorie;
 - Sarcini comune în combaterea criminalității organizate internaționale (cooperarea necesară destrucției rețelelor teroriste, a rețelelor de trafic de droguri, trafic de persoane, etc.);
 - Sarcini comune în înlăturarea tulburărilor la ordinea și liniștea publică, a situațiilor neprevăzute create în zona de frontieră;
 - Organizarea și executarea controalelor întărite în vederea descoperirii faptelor ilegale;
 - Sarcini privind predarea-primirea persoanelor peste frontiera de stat (pază, transport supravegheat, muncă de cercetare în comun, etc);
 - Acordarea de sprijin în cazul măsurilor privind repatrierea;
 - Realizarea unei grupe comune de combatere a infraționalității;
 - Luarea unor măsuri în caz de pericol iminent;
 - Acțiuni comune;
 - Avizarea în comun a lucrărilor de construcții care aduc atingere frontierei de stat ori care se desfășoară în imediata apropiere a acesteia;
 - Altele, și anume:
10. Aveți orice altă propunere, sfat în legătură cu realizarea locurilor comune de serviciu?
-
-
-

10. MELLÉKLET: A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS ÖSSZESÍTETT EREDMÉNYEI

Magyar kérdőívek

A magyar-román államhatáron jelenleg szolgálatot teljesítő állomány létszáma 350 fő, ebből 87 fő, azaz közel 25%¹³⁰ töltötte ki a kérdőíveket. A minta összeállításánál próbáltam a minimálisra csökkenteni a szubjektivitást, ezért a véletlen mintaválasztás módszerét használtam (két, véletlenszerűen kiválasztott, egymást követő napon szolgálatot teljesítő személyeket vontam be a vizsgálatba). A kérdőíveket a határrendészeti kirendeltségek vezetőin keresztül, nyomtatott formában juttattam el az állományhoz.

A minta rendfokozat és életkor szerinti megoszlása a következők szerint alakult:

	30 év alatt			30-40 év között			40 év felett			
Rendfokozat	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Összesen	
Tiszt	6	2	8	7	1	8	1	2	3	
Tiszthelyettes	20	7	27	28	7	35	5	1	6	
	Összesen		35	Összesen		43	Összesen		9	
	Végösszesen									87

A határrendészeti területen eltöltött szolgálati idő szerint a következőképpen alakult a minta összetétele:

Életkor	Kevesebb, mint 1 éve	1-5 éve	5-10 éve	Több, mint 10 éve
30 év alatt	4	21	9	1
30-40 év	0	3	16	24
40 év felett	0	1	2	6
Összesen	4	25	27	31
	Végösszesen			87

A román-magyar államhatáron eltöltött szolgálati idő szerint az alábbi mintaösszetételt kapjuk:

Életkor	Kevesebb, mint 1 éve	1-5 éve	5-10 éve	Több, mint 10 éve
30 év alatt	4	21	10	0
30-40 év	2	3	17	21
40 év felett	0	1	3	5
Összesen	6	25	30	26
	Végösszesen			87

¹³⁰ A teljes állomány 24,8%-a töltötte ki kérdőívet.

A kérdőívben szereplő állítással egyetértők számát aszerint összesítettem, hogy a válaszadó mióta teljesít szolgálatot a magyar-román államhatáron:

Mióta teljesít szolgálatot a magyar-román határon?	Egyáltalán nem ért egyet	Részben ért egyet	Teljes mértékben egyetért	Összesen
Kevesebb, mint 1 éve	0	3	3	6
1-5 éve	1	15	9	25
5-10 éve	0	16	14	30
Több, mint 10 éve	0	14	12	26
Összesen	1	48	38	87

Azt is megkérdeztem, hogy azok, akik csupán részben értenek egyet az állítással (48 fő, a teljes minta 55%-a), milyen fenntartásokkal rendelkeznek. Ezzel kapcsolatban az alábbi válaszok érkeztek (egy válaszadó több választ is adhatott):

Mi miatt ért részben egyet az állítással?	Fő
Hasznos lenne a közös szolgálatellátás, de nehéz lenne mindkét oldalon megteremteni a jogszabályi háttérrel, feltételeket ehhez az együttműködéshez.	23
Tudom, hogy szükség volna rá, de túlságosan eltérőnek tartom a két ország határrendészeti kultúráját, a munkavégzéshez való hozzáállását – emiatt lenne szerintem nehéz az együttműködés.	27
Az infrastruktúra és a működtetéshez szükséges finanszírozás kérdéseiben lenne szerintem nehéz megállapodni, emiatt a gyakorlatban nem tudna hatékonyan működni.	15
A feladatkijelölés és -elosztás kérdéseiben lenne nehéz megállapodni véleményem szerint.	3
Tartok tőle, hogy ezt a kezdeményezést az érintett munkatársak nem fogadják szívesen.	7

Azzal kapcsolatban, hogy mekkora legyen a közös szolgálati helyek illetékességi területe a következő válaszok születtek:

Illetékességi terület	Fő
Az államhatártól számított 5 km-en belül	1
Az államhatártól számított 10 km-en belül	11
Az államhatártól számított 15 km-en belül	23
A települések közigazgatási határaiban kell meghatározni	52
Összesen:	87

A válaszadók többsége szerint a közös szolgálati helyre állandó munkatársakat kellene vezényelni. Az ezzel kapcsolatban adott válaszok a következőképpen alakultak:

A közös szolgálati helyekre vezényelt munkatársak kik legyenek (mi lenne a leghatékonyabb)?	Fő
Állandó munkatársak lássanak el szolgálatot speciális felkészítés után (pl. mindkét ország vonatkozó joganyaga, román és magyar nyelvismeret stb.).	66
A határmenti megyék állományaiból rotáció alapján, bizonyos rendszerességgel váltakozva más-más kollégák lássanak el szolgálatot.	19

Egyéb, éspedig: <input type="checkbox"/> Helyi, illetve közeli lakhellyel rendelkező, megfelelően felkészült kollégák, román nyelvtudással, helyismerettel. <input type="checkbox"/> Határforgalom ellenőrzésben, illetve zöldhatár-őrizetben nagy tapasztalattal rendelkező személyek, állandó jelleggel.	2
--	---

A közös szolgálati helyekre rendelt állomány által ellátott feladatokkal kapcsolatban a válaszadók a következőképpen nyilatkoztak (a válaszadók százalékában kifejezett értéket is megadom):

A közös szolgálati helyekre rendelt állomány által ellátott feladatok mi mindenre terjedjenek ki? (Több válasz is lehetséges.)	Fő	Válaszadók százalékában
Határon átnyúló megfigyelés és üldözés.	50	57%
A nemzet- és közbiztonságot veszélyeztető személyek államhatáron történő átjutásának megakadályozására tett közös intézkedések.	72	83%
A menekültek, bevándorlók, ideiglenes védelmet kérő személyek elsődleges szűrésének feladatai.	58	67%
A nemzetközi szervezett bűnözés elleni harc közös feladatai (terrorizmus, kábítószer csempészet, embercsempész hálózatok felszámolásához szükséges bűnügyi együttműködés stb.).	58	67%
A határterületen keletkezett rendbontások, váratlan helyzetek felszámolásának közös feladatai.	42	48%
Fokozott ellenőrzés szervezése és végrehajtása a jogsértések felfedésére.	59	68%
A személyeknek az államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatos feladatok (őrzés, ellenőrzött szállítás, közös vizsgálati munka stb.).	31	36%
Segítségnyújtás hazatelepítési intézkedésekhez.	9	10%
Közös büntetőcsoport létrehozása.	40	46%
Intézkedések közvetlen veszély esetén.	29	33%
Közös műveletek.	32	37%
Az államhatárt érintő, vagy annak közvetlen közelében folyó építési munkák terveinek közös véleményezése.	13	15%

Román kérdőívek

A magyar-román államhatáron jelenleg szolgálatot teljesítő állomány létszáma 180 fő, ebből 45 fő, azaz 25% töltötte ki a kérdőíveket. A minta összeállításánál itt is a véletlen mintaválasztás módszerét használtam (két, véletlenszerűen kiválasztott, egymást követő napon szolgálatot teljesítő személyeket vontam be a vizsgálatba). A kérdőíveket a közös kapcsolattartási szolgálati helyekre vezényelt munkatársakon keresztül, nyomtatott formában juttattam el az állományhoz.

A minta rendfokozat és életkor szerinti megoszlása a következők szerint alakult:

	30 év alatt			30-40 év között			40 év felett		
Rendfokozat	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Összesen
Tiszt	0	0	0	3	0	3	3	0	3
Tiszthelyettes	4	1	5	24	1	25	8	1	9
	Összesen		5	Összesen		28	Összesen		12
	Végösszesen								45

A határrendészeti területen eltöltött szolgálati idő szerint a következőképpen alakult a minta összetétele:

Életkor	Kevesebb, mint 1 éve	1-5 éve	5-10 éve	Több, mint 10 éve
30 év alatt	0	5	0	0
30-40 év	0	0	16	12
40 év felett	0	0	0	12
Összesen	0	5	16	24
	Végösszesen			45

A román-magyar államhatáron eltöltött szolgálati idő szerint az alábbi mintaösszetételt kapjuk:

Életkor	Kevesebb, mint 1 éve	1-5 éve	5-10 éve	Több, mint 10 éve
30 év alatt	0	5	0	0
30-40 év	0	0	16	12
40 év felett	0	0	0	12
Összesen	0	5	16	24
	Végösszesen			45

A kérdőívben szereplő állítással egyetértők számát aszerint összesítettem, hogy a válaszadó mióta teljesít szolgálatot a magyar-román államhatáron:

Mióta teljesít szolgálatot a magyar-román határon?	Egyáltalán nem ért egyet	Részben ért egyet	Teljes mértékben egyetért	Összesen
Kevesebb, mint 1 éve	0	0	0	0
1-5 éve	0	0	5	5
5-10 éve	0	3	13	16
Több, mint 10 éve	0	6	18	24
Összesen	0	9	36	45

Azt is megkérdeztem, hogy azok, akik csupán részben értenek egyet az állítással (9 fő, a teljes minta 20%-a), milyen fenntartásokkal rendelkeznek. Ezzel kapcsolatban az alábbi válaszok érkeztek (egy válaszadó több választ is adhatott):

Mi miatt ért részben egyet az állítással?	Fő
Hasznos lenne a közös szolgálatellátás, de nehéz lenne mindkét oldalon megteremteni a jogszabályi háttérrel, feltételeket ehhez az együttműködéshez.	3
Tudom, hogy szükség volna rá, de túlságosan eltérőnek tartom a két ország határrendészeti kultúráját, a munkavégzéshez való hozzáállását – emiatt lenne szerintem nehéz az együttműködés.	5
Az infrastruktúra és a működtetéshez szükséges finanszírozás kérdéseiben lenne szerintem nehéz megállapodni, emiatt a gyakorlatban nem tudna hatékonyan működni.	3
A feladatkijelölés és -elosztás kérdéseiben lenne nehéz megállapodni véleményem szerint.	0
Tartok tőle, hogy ezt a kezdeményezést az érintett munkatársak nem fogadják szívesen.	0

Azzal kapcsolatban, hogy mekkora legyen a közös szolgálati helyek illetékességi területe a következő válaszok születtek (mivel többen is választották a “15 km-en belül” és a “települések közigazgatási határaiban” válaszlehetőségeket egyszerre, ezért – a magyar kérdőívek feldolgozásától eltérően – ennek a két válasznak a kombinációját is jelöltem):

Illetékességi terület	Fő
Az államhatártól számított 5 km-en belül	0
Az államhatártól számított 10 km-en belül	2
Az államhatártól számított 15 km-en belül	26
A települések közigazgatási határaiban kell meghatározni	6
15 km-en belül a települések közigazgatási határaiban kell meghatározni	11
Összesen:	45

A válaszadók többsége szerint a közös szolgálati helyre állandó munkatársakat kellene vezényelni. Az ezzel kapcsolatban adott válaszok a következőképpen alakultak:

A közös szolgálati helyekre vezényelt munkatársak kik legyenek (mi lenne a leghatékonyabb)?	Fő
Állandó munkatársak lássanak el szolgálatot speciális felkészítés után (pl. mindkét ország vonatkozó joganyaga, román és magyar nyelvismeret stb.).	33
A határmenti megyék állományából rotáció alapján, bizonyos rendszerességgel váltakozva más-más kollégák lássanak el szolgálatot.	12

A közös szolgálati helyekre rendelt állomány által ellátott feladatokkal kapcsolatban a válaszadók a következőképpen nyilatkoztak (a válaszadók százalékában kifejezett értéket is megadom):

A közös szolgálati helyekre rendelt állomány által ellátott feladatok mi mindenre terjedjenek ki? (Több válasz is lehetséges.)	Fő	Válaszadók százalékában
Határon átnyúló megfigyelés és üldözés.	45	100%
A nemzet- és közbiztonságot veszélyeztető személyek államhatáron történő átjutásának megakadályozására tett közös intézkedések.	44	98%
A menekültek, bevándorlók, ideiglenes védelmet kérő személyek elsődleges szűrésének feladatai.	23	51%
A nemzetközi szervezett bűnözés elleni harc közös feladatai (terrorizmus, kábítószer csempészet, embercsempész hálózatok felszámolásához szükséges bünygyi együttműködés stb.).	17	38%
A határterületen keletkezett rendbontások, váratlan helyzetek felszámolásának közös feladatai.	35	78%
Fokozott ellenőrzés szervezése és végrehajtása a jogsértések felfedésére.	39	87%
A személyeknek az államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatos feladatok (őrzés, ellenőrzött szállítás, közös vizsgálati munka stb.).	27	60%
Segítségnyújtás hazatelepítési intézkedésekhez.	12	27%
Közös bűnfelderítő csoport létrehozása.	30	67%
Intézkedések közvetlen veszély esetén.	41	91%
Közös műveletek.	44	98%
Az államhatárt érintő, vagy annak közvetlen közelében folyó építési munkák terveinek közös véleményezése.	7	16%

A TÉMAKÖRBE KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓIM

LEKTORÁLT FOLYÓIRATBAN MEGJELENT CIKKEK

1. Papp Csaba: Stabil hőkamera rendszer kialakítása a zöldhatáron. Hadmérnök on-line, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Bolyai János Katonai Műszaki Kar és a Katonai Műszaki Doktori Iskola on-line tudományos folyóirata, Budapest, IV. Évfolyam 2. szám 417-429. o., 2009. június. ISSN 1788 1919. URL cím: http://hadmernok.hu/2009_2_papp.php
2. Papp Csaba - Solymosi Krisztina - Horváth László - Hullám István: A biztonság fokozása a Magyar Köztársaság schengeni külső határszakaszán. Hadmérnök on-line, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Bolyai János Katonai Műszaki Kar és a Katonai Műszaki Doktori Iskola on-line tudományos folyóirata, Budapest, V. Évfolyam 2. szám 417-429. o., 2010. június. ISSN 1788 1919. URL cím: http://hadmernok.hu/2010_2_papp_etal.php

IDEGEN NYELVŰ KIADVÁNYBAN MEGJELENT CIKKEK

1. Papp Csaba-Horváth László: Control of the Vehicular Transport of Dangerous Goods and Observance of Regulations Regarding Drivers' Hours at the Romanian-Hungarian Border. In: Agora, Vol. 3, 2009. pp. 315-320. Fundatia Agora, Oradea. ISSN: 1843-570x
2. Horváth, László - Papp, Csaba: Controlul transportului international de bunuri si pasageri la frontiera comuna dintre Romania si Ungaria. In: Revista Dreptul publicatie lunara de doctrina si practica judiciara. Nr. 1/2010. Bucuresti. pp. 135-141, ISSN: 1018-04-35
3. Papp, Csaba: Possibilities for introducing new technical devices on the external Schengen borders of the Republic of Hungary, AARMS Academic and Applied Research in Military Science Vol. 10, Issue 2 (2010) Budapest, pp. 247-261, ISSN 1788-0017 (Online), ISSN 1588- 8789 (Print) URL cím: <http://www.zmne.hu/aarms/index.htm>

KONFERENCIA KIADVÁNYBAN MEGJELENT ELŐADÁSOK

1. Papp, Csaba: Sarcinile Externa ale politiei in legatura in refugiatii la inpectoratul judetean de politie Hajdú-Bihar. In: Criminalitatea transfrontaliera la granita dintre prezent si viitor. Fundatia Agora, Oradea, 2009. ISBN 978-963-596-690-5
2. Papp Csaba: Együtműködés a magyar-román határszakaszon, Külső Határok Alap, Határrendészeti Vezetői Szakmai Konferencia, Mezőkövesd, 2010. június 15-17.

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

- [1] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942
- [2] SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990
- [3] FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*, Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, ISBN 963-224-701-9
- [4] SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest: Sík Kiadó, 1998, ISBN 9789638582119
- [5] ERNYES Mihály: *A magyar rendőrség története I.*, Budapest: Belügyminisztérium, 2002
- [6] RENDÉSZETI Szószedet. Fellelhető: <http://www.rendeszeti.hu> (Letöltve: 2011. április 3.)
- [7] SZAMEL Lajos: *Jogállamiság és rendészet*. In: *Rendészeti Szemle*, Budapest, 1992/3. ISSN 1789-4689
- [8] BERÉNYI Sándor: *Magyar államigazgatási jog, Különös rész*. Budapest: ELTE ÁJTK, 1993
- [9] BUZÁS Gábor, dr.: *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. Doktori (PhD) értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2010. Fellelhető: http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/buzas/buzas_gabor_tezisek_nyilv.pdf. (Letöltve: 2011. április 3.)
- [10] 1994. XXXIV. törvény a Rendőrségről
- [11] 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról
- [12] 1949. évi XX. törvény: A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 40/A § (2) bekezdés
- [13] RITECZ György: *Gondolatok az Európai Egységes Határőrség kialakításáról*, In: *EU-Tanulmányok IV. kötet*, főszerk.: Inotai András, Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004, ISBN 963-216-403-2
- [14] 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról. Fellelhető: http://www.police.hu/data/cms536275/8_2008_orfk_ut.pdf
- [15] TÓTHNÉ dr. Demus Mária: *Az államhatár rendjének jogi védelme az EU-csatlakozás tükrében*. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2007. Fellelhető: http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/phd/2007/tothne_demus_maria.pdf. (Letöltve: 2011. április 3.)
- [16] BEREGNYEI József: *A határrendészet helye, viszonyai és meghatározása*. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. – tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról*. (szerk.: Gaál Gyula és Hautzinger Zoltán), Pécs, 2008. – p. 247-250, ISSN 1589-1674
- [17] MAASTRICHTI Szerződés, más néven az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.), hatálybalépés: 1993.11.01. Fellelhető: http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maasricht_en.htm (Letöltve: 2011. április 10.)
- [18] SCHENGENI Megállapodás, hatálybalépés: 1995. március 26. (a Schengeni Végrehajtási Egyezményvel együtt – fellelhetőséget ld. ott)

-
- [19] SCHENGENI Végrehajtási Egyezmény, hatálybalépés: 1995. március 26. Fellelhető: http://www.uni-miskolc.hu/vrgi/20031002zzz20031231/schengeniegyezm_hun.pdf (Letöltve: április 16.)
- [20] HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Budapest: Magyar Országgyűlés, 2002. ISBN 963 202 759 0
- [21] AMSZTERDAMI Szerződés (ASz.), hatálybalépés: 1999. május 1. Fellelhető: http://www.irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files/downloads/Fooldal/Szakmai_munka/Europai_Unios_Ugyek/Az_unios_jog_magyarul/Alapszerzodesek/primleg_11997d.html (Letöltve: 2011. április 10.)
- [22] NIZZAI Szerződés (NSz.), hatálybalépés: 2003. február 1. Fellelhető: http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/6.pdf (Letöltve: 2011. április 10.)
- [23] EUvonal: EU Tájékoztató Szolgálat, Bel- és igazságügyi együttműködés – a szabadság, a biztonság és a jog térsége. Fellelhető: http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=4 (Letöltve: 2011. április 10.)
- [24] PRŰMI Szerződés: a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről. Fellelhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:125E:0120:0141:HU:PDF> (Letöltve: 2011. szeptember 28.)
- [25] STOCKHOLMI Program (17024/1/09 REV Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa), az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2009. december 08. Fellelhető: http://www.baleset-megelozes.eu/pics/stockholm_program_eredeti.pdf (Letöltve: 2011. szeptember 28.)
- [26] GÖRBE Attiláné Zán Krisztina: A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2010. Fellelhető: http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/phd/2010/gorbe_attilane_thu.pdf (Letöltve: 2011. április 3.)
- [27] PAPP Csaba: *Stabil hőkamera rendszer kialakítása a zöldhatáron*. In: Hadmérnök 2009/2., p. 417-429. ISSN 1788-1919. Fellelhető: http://www.hadmernok.hu/2009_2_papp.pdf (Letöltve: 2011. április 11.)
- [28] CZIVA Oszkár: *A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek hazai együttműködésének lehetőségei természeti és ipari katasztrófák felszámolásakor, fejlesztési lehetőségek a „katasztrófavédelmi” törvény hatálybalépése előtt*. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 1999
- [29] Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló egyezmény magyarországi végrehajtásáról. Fellelhető: http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=seveso_ensz_egb (Letöltve: 2011. április 25.)
- [30] SOLYMOSI József: *A klímaváltozás várható nemkívánatos hatásai, kritikus szektorok és a katasztrófavédelmet érintő indikátorok vizsgálata, kidolgozása* (tanulmány). Fellelhető: <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan166.pdf> (Letöltve: 2011. május 11.)
- [31] HOBGING, Peter: *Integrated Border Management at the EU Level*. Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 227/August 2005.
- [32] TEKE András: *A veszélyek kezelése és a határbiztonság*. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. – tanulmányok a „Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében” című

-
- tudományos konferenciáról. (szerk.: Hautzinger Zoltán), Pécs, 2006. – p. 65-90, ISSN 1589-1674
- [33] SALLAI János: *Az államhatárok. Változó világ.* Budapest: Press Publica kiadó, 2004, ISBN 963 9001 85 6
- [34] EUROPEAN Commission: *CARDS Assistance Programme to the Western Balkans.* Regional Strategy Paper 2002-2006. Brussels, 2002.
- [35] PAPP et al.: *A biztonság fokozása a Magyar Köztársaság schengeni külső határszakaszán.* In: *Hadmérnök* 2010/2., p. 391-403. ISSN 1788-1919. Fellelhető: http://hadmernok.hu/2010_2_papp_etal.pdf (Letöltve: 2011. április 11.)
- [36] 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására. Fellelhető: http://www.police.hu/data/cms536286/21_2008_orfk_ut.pdf (Letöltve: 2011. április 25.)
- [37] Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. Hivatalos Lap L 105, 13/04/2006. p. 0001-0032. Fellelhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:HU:HTML> (Letöltve: 2011. április 16.)
- [38] VARGA Béla: *A szelektív, differenciált határforgalom-ellenőrzési rendszer értelmezése.* In: *Határőrségi Tanulmányok*, 1994/1 [3/2-9 /1994.], p. 11-26.
- [39] 8/2010. (II. 19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról. Fellelhető: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=A10U0008.IRM> (Letöltve: 2011. április 16.)
- [40] HORPÁCSI Ferenc: *A mélységi ellenőrző háló helye, szerepe az Európai Unió biztonságában.* In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. – tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” című tudományos konferenciáról.* (szerk.: Hautzinger Zoltán), Pécs, 2004. – p. 63-65, ISSN 1589-1674
- [41] NÉMETH József: *A Rendőrség feladatai az illegális migráció és a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés terén, különös tekintettel a Balkán biztonsági helyzetére.* Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2010. Fellelhető: http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/phd/2011/nemeth_jozsef.pdf. (Letöltve: 2011. április 3.)
- [42] LIPICS László: *Az integrált határbiztonsági rendszer helye, szerepe, feladatrendszere és fejlesztésének lehetőségei a Magyar Köztársaság közrendjének, közbiztonságának fenntartásában.* Doktori (PhD) értekezés (TERVEZET). Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011
- [43] COUNCIL of the European Union: *Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program.* November 27, 2009. Fellelhető: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16110.en09.pdf> (Letöltve: 2011. április 16.)

-
- [44] RESTÁS Ágoston: *Az erdőtüzek légi felderítésének és oltásának kutatás-fejlesztése*. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2008. Fellelhető: http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/phd/2008/restas_agoston_thu.pdf (Letöltve: 2011. április 10.)
- [45] *Workshop on research and technological challenges in the field of border control in the EU-25: Proceedings* (18-20 October 2004, Ljubljana, Slovenia) Fellelhető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/proceedings_en.pdf (Letöltve: 2011. április 11.)
- [46] *Az integrált európai határigazgatási stratégia új eszközei*. Memo/08/85. Brüsszel, 2008. február 13. Fellelhető: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference> (Letöltve: 2011. április 11.)
- [47] A TANÁCS 2007/2004/EK RENDELETE (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. Hivatalos lap L 349, 25/11/2004, p. 1-11. Fellelhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:HU:PDF> (Letöltve: 2011. április 17.)
- [48] ZÁMBÓ Katalin: *A FRONTEX szervezete és működése*. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. – tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról. (szerk.: Gaál Gyula és Hautzinger Zoltán), Pécs, 2010. – p. 221-232, ISSN 1589-1674
- [49] AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 863/2007/EK RENDELETE (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról. Hivatalos lap L 199, 31/7/2007, p. 30-39. Fellelhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:HU:PDF> (Letöltve: 2011. április 17.)
- [50] NADLER, D. A. (1988): *Concepts for the Management of Organizational Change* – In: Tushman, M. L. – Moore, W. L. (eds.): *Readings in the Management of Innovation*, 2nd ed., Ballinger Publishing Co. Cambridge, Massachusetts